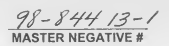
Handbuch der politischen Oekonomie...3 v.

Tübingen

1885



MASTER NEGATIVE #

COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARIES
PRESERVATION DIVISION

BIBLIOGRAPHIC MICROFORM TARGET

ORIGINAL MATERIAL AS FILMED -- EXISTING BIBLIOGRAPHIC RECORD

Handbuch der politischen oekonomie ... hrsg. von dr. Gustav Schönberg ... 2. stark verm. aufl. ... Tübingen, Laupp, 1885-86.
3 v. 26½ cm.

Contents.--bd. 1-2. Volkswirthschaftslehre. 2 v. 1885-86.--bd. 3. Finanzwissenschaft und verwaltungslehre. 1885.

TECHNICAL MICROFORM DATA

FILM SIZE: 35 mm REDUCTION RATIO: 14 :1 IMAGE PLACEMENT: IA (IIA) IB IIB

DATE FILMED: 11/2/98 INITIALS: VC

TRACKING #: 33071-33073

FILMED BY PRESERVATION RESOURCES, BETHLEHEM, PA.

ABCDEFGHIJKLMNOPQRSTUVWXYZ
abcdefghijklmnopqrstuvwxyz
1234567890

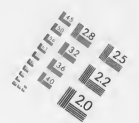
2.5 mm

ABCDEFGHIJKLMNOPQRSTUVWXYZ
abcdefghijklmnopqrstuvwxyz1234567890

2.0 mm

ABCDEFGHIJKLMNOPQRSTUVWXYZ
abcdefghijklmnopqrstuvwxyz1234567890

1.5 mm



PM-MGP
METRIC GENERAL PURPOSE TARGET
PHOTOGRAPHIC

200 mm

150 mm

100 mm

1.0 1.1 1.25 1.4 1.6 1.8 2.0 2.2 2.5 2.8 3.2 3.6 4.0 4.5 5.0

1.0 mm

1.5 mm

2.0 mm

2.5 mm

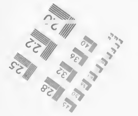
A5

A4

A3

PRECISION℠ RESOLUTION TARGETS

A & P International
612/854-0088 FAX 612/854-0482
8030 Old Cedar Ave. So., Ste. #215
Bloomington, MN 55425



ABCDEFGHIJKLMNOPQRSTUVWXYZ
abcdefghijklmnopqrstuvwxyz
1234567890

4.5 mm

ABCDEFGHIJKLMNOPQRSTUVWXYZ
abcdefghijklmnopqrstuvwxyz1234567890

3.5 mm

ABCDEFGHIJKLMNOPQRSTUVWXYZ
abcdefghijklmnopqrstuvwxyz1234567890

3.0 mm

Volume 3



Handbuch

der

Politischen Oekonomie

in Verbindung mit

Prof. Dr G. Benecke in Königsberg, Prof. Dr J. Conrad in Halle, Geh.Rath Prof. Dr F. H. Geffcken in Hamburg, Prof. Dr Freiherr Th. von der Goltz in Jena, Hof-Rath Prof. Dr J. A. R. von Helferich in München, Prof. Dr L. Jolly in Tübingen, k. k. Reg.Rath Prof. Dr Fr. Kleinwächter in Czernowitz, Geh. Bergrath Prof. Dr R. Klostermann in Bonn, Prof. Dr W. Lexis in Breslau, Prof. Dr E. Löning in Rostock, Prof. Dr T. Lorey in Tübingen, Geh.Rath Prof. Dr A. Meitzen in Berlin, Staatsrath Prof. Dr Th. Mithoff in Göttingen, Prof. Dr Georg Meyer in Jena, Geh.Rath Prof. Dr E. Nasse in Bonn, Prof. Dr Fr. J. Neumann in Tübingen, Bezirkspräsident z. D. Freiherr von Reitzenstein in Freiburg i/Br., Präsident Dr K. V. von Riecke Vorstand des K. W. Steuer-Collegiums in Stuttgart, Staatsrath Kanzler Dr G. von Rümelin in Tübingen, Prof. Dr E. Sax in Prag, Ministerialrath Dr K. F. Schall in Stuttgart, Geh.Rath Prof. Dr H. von Scheel Mitglied des statistischen Amts des D. Reichs in Berlin, Prof. Dr M. Seydel in München, Prof. Dr Ad. Wagner in Berlin

herausgegeben

von

Dr Gustav Schönberg,

ord. Professor der Staatswissenschaften an der Universität Tübingen.

Zweite stark vermehrte Auflage.

Dritter Band.

Tübingen, 1885.

Verlag der H. Laupp'schen Buchhandlung.

Finanzwissenschaft

und

Verwaltungslehre

in Verbindung mit

F. Heinrich Geffcken, Joh. A. R. von Helferich, Ludwig Jolly, Edgar Löning, Georg Meyer, F. Freiherr von Reitzenstein, Karl Victor von Riecke, Gustav von Rümelin, Max Seydel, Karl Fr. Schall, H. von Scheel, Adolph Wagner

herausgegeben

von

Gustav Schönberg.

Zweite stark vermehrte Auflage.

Tübingen, 1885.

Verlag der H. Laupp'schen Buchhandlung.

Druck von H. Laupp jr. in Tübingen.

Inhalt des dritten Bandes.

II. Finanzwissenschaft.

Seite

XI. Das kommunale Finanzwesen von F. Frhr. von Reitzenstein.

Seite

III. Verwaltungslehre.

I. Grundbegriffe, Wesen und Aufgabe der Verwaltungslehre. Von G. Meyer.

II. Statistik. Von G. Rümelin.

III. Die Behördenorganisation der Verwaltung des Innern. Von G. Meyer.

Zweiter Theil.

Finanzwissenschaft.

I.

Wesen, Aufgaben, Geschichte der Finanzwissenschaft.

Von

F. Heinrich Geffcken.

Bluntschli, St. W. X. S. 71 ff. Wagner, F.W. I. 3. Aufl. 1883. S. 1—51, Stein, F.W. 4. Aufl. 1. Einleitung. Hock, d. öffentl. Abgaben 1863. S. 1—10. P. Leroy-Beaulieu, Traité de la science des finances. 2. éd. 1880. Introduction. Montesquieu, de l'esprit des lois. livre XIII. A. Smith, Wealth of Nations. V. ch. II., 1. — W. Roscher, Geschichte der Nationalökonomik in Deutschland. 1874. — Rob. Meyer, Die Principien der gerechten Besteuerung in der neueren Finanzwissenschaft. 1884.

I. Wesen und Aufgaben der Finanzwissenschaft.

§ 1. Die Subjecte der wirthschaftlichen Thätigkeit sind entweder Einzelwirthschaften oder Gesammtwirthschaften. Unter letzteren verstehen wir die auf einem Raume für gewisse Zwecke nothwendig zu einer einheitlichen Wirthschaft verbundenen Einzelwirthschaften, im Gegensatz zu der freiwilligen Vereinigung von Einzelnen oder Verbänden zu wirthschaftlichen Zwecken. Solche Gesammtwirthschaften sind die Gemeinde, der Kreis, die Provinz, ihren umfassendsten und nothwendigsten Ausdruck aber findet die Gesammtwirthschaft im Staat. Wie der Einzelne bedarf der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben Dienste und wirthschaftliche Mittel. Er bedarf Dienste, weil es nothwendig ist, daß gewisse Individuen gewisse Handlungen für seine Zwecke übernehmen und er bedarf wirthschaftliche Güter, um solche Dienste, die er nicht unentgeltlich verlangen kann, zu vergüten. Nur in ganz unentwickelten Zuständen kann ein Gemeinwesen ohne selbständige Einnahmen bestehen; so lange die obrigkeitliche Gewalt sich etwa auf Anführung der Volksgenossen im Kriege und Schlichtung der Streitigkeiten durch den Fürsten beschränkt, mag sich derselbe mit einem hervorragenden Antheil an der Beute oder dem Ertrag der Jagd und des Ackerbau's begnügen können. Je mehr aber im Fortschritt der Kultur die Thätigkeit der Einzelnen sich entwickelt und damit die Theilung der Arbeit wächst, wird auch die Thätigkeit des Staates eine immer mannigfaltigere werden und eben deshalb wird er auch immer bedeutendere Mittel nöthig haben, um die an ihn herantretenden Aufgaben zu erfüllen. Unstreitig leistet gerade im freien Staate der Einzelne der Gesammtheit viele Dienste unentgeltlich, aber immerhin wird auch in einem solchen die Regierung genöthigt sein, die wichtigsten Leistungen, welche sie fordert, zu vergüten; einmal weil unentgeltliche Dienste mit Ausnahme der Wehrpflicht nur von Wohlhabenderen geleistet werden können, welche hiefür die nöthige Bildung und Zeit haben, dann weil auch bei diesen eine zu große Ausdehnung unentgelt-

licher Leistungen den Privaterwerb zu sehr beschränken würde, endlich weil gewisse Dienste gut nur von denen geleistet werden, welche ihnen ihre volle Kraft ausschließlich widmen.

Die wirthschaftlichen Mittel, welche der Staat derart braucht, werden anfangs in Naturalien gegeben, sei es, daß gewisse Einnahmequellen, wie Landgüter, Heerden u. s. w., dem Gefolgsherrn, dem Fürsten, zur Bestreitung seines Aufwandes überwiesen werden, sei es, daß ihm die Volksgenossen einen Theil des Ertrags ihrer Privatwirthschaft, den Zehnten an Vieh, Korn u. s. w. abgeben. In dem Maße aber, als die Naturalwirthschaft überhaupt der Geldwirthschaft weicht, werden auch die Einkünfte des Staates in Gelde bezogen oder doch wenigstens nach Geldwerth berechnet.

Das Gleiche gilt für die engeren und weiteren Gesammtwirthschaften, aus denen der Staat sich aufbaut, von der Gemeinde bis zur Provinz. Allerdings besteht der durchgreifende Unterschied, daß keine derselben die volle Autonomie übt, welche dem Staat als der umfassendsten Form der Gesammtwirthschaft zusteht und das Maß ihrer Bewegungsfreiheit zu verschiedenen Zeiten und in verschiedenen Staaten sehr verschieden ist. Aber wie knapp auch ihre Befugnisse zugemessen sein mögen, eines ist gewiß; sobald sie überhaupt bestehen, brauchen sie auch wirthschaftliche Mittel, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Mit gewissen durch die Natur der Verhältnisse bedingten Einschränkungen werden bei der Erwerbung und Verwendung wirthschaftlicher Mittel für sie gleiche Grundsätze gelten müssen wie für den Staat (§ 3).

Die Erwerbung und Verwendung der wirthschaftlichen Mittel für öffentliche Zwecke bildet den *Inhalt* der *Staatswirthschaft* und die Darlegung der Grundsätze, die dabei befolgt werden und zu befolgen sind, ist die *Aufgabe der Finanzwissenschaft*, sie ist die *Lehre vom öffentlichen Haushalt*.

§ 2. Wenn sich nun das gesammte wirthschaftliche Leben in ewiger Wechselwirkung in drei in einandergreifenden Stadien vollzieht, der Erzeugung der Güter, der Verzehrung derselben und der dadurch bedingten Befähigung zur Neuerzeugung, wenn demgemäß der Endzweck aller Wirthschaft nicht die Erzeugung einer größtmöglichen Menge von Gütern an sich ist, sondern die Befriedigung aller menschlichen Bedürfnisse durch dieselben und zwar eine solche Befriedigung, welche den Aufwand reichlich ersetzt, also dem vernünftigen, sittlichen, wirthschaftlichen Verbrauch dient, — so kann es auch nicht anders in der umfassendsten aller Gesammtwirthschaften, der *Staatswirthschaft* sein. Auch für sie muß es eine Gütererzeugung geben, welche die Mittel für den Verbrauch beschafft, auch hier muß letzterer das Ziel haben, zur Wiedererzeugung besser zu befähigen, also die Zwecke der Gesammtheit zu erfüllen und ihre Zustände unablässig zu verbessern.

Aber zugleich tritt hier auch der *Unterschied* zwischen der *Einzelwirthschaft* und der *Staatswirthschaft* hervor. Wenn wir den Staat eine Persönlichkeit nennen, so ist er dies doch nicht im natürlichen Sinne; er ist eine juristische Person, d. h. seine Persönlichkeit wird erst durch eine rechtliche Fiction geschaffen, welche seine Einheitlichkeit statuirt, die dann in der Regierung als seinem ausführenden Organ zur Erscheinung kommt; der Staat als solcher pflügt und spinnt nicht, er erzeugt nicht durch persönliche Arbeit wirthschaftliche Werthe, die Beschaffung von Mitteln kann also nur so stattfinden, daß entweder die Bürger gewisse Gebiete gewerblicher Thätigkeit ganz oder theilweise dem Staat überlassen, wie es bei Regalien, Monopolen, Domänen der Fall ist, oder aber, daß die Einzelnen, aus denen der Staat besteht, einen gewissen Theil des Ertrages ihrer Arbeit an ihn abgeben, damit dieser die so zusammenfließende Summe für gemeinschaftliche Zwecke verwende, also dadurch die Gesammtheit seiner Angehörigen in höherem Grade als es sonst der Fall sein könnte, befähige, ihre materiellen wie geistigen Kräfte zu verwerthen. So sagt *Montesquieu*: „Les revenus de l'état sont une portion que chaque citoyen donne de son bien pour avoir la sûreté de l'autre, ou pour en jouir agréablement."

Muß nun einerseits die Staatswirthschaft die Voraussetzungen jeder Wirthschaft erfüllen, so ergeben sich andrerseits aus der Verschiedenheit des Staatserwerbes von dem der Privaten wichtige Unterschiede der *Staats-* und *Privatwirthschaft*.

Gleiche Bedingungen für beide sind folgende.

Da in jeder Wirthschaft Erzeugung und Verzehrung, *Einnahmen* und *Ausgaben* sich gegenüberstehen, so müssen *beide* in's *Gleichgewicht* gesetzt werden, wenn die Wirthschaft nachhaltig in ersprießlicher Weise geführt werden soll. Ein Uebersteigen der Einnahmen durch die Ausgaben kann wohl durch außerordentliche Umstände vorübergehend herbeigeführt werden, wird aber dauernd das Gleichgewicht beider gestört, so müssen Staats- wie Privathaushalt in Zerrüttung gerathen. Welchen verderblichen Einfluß schlechte, willkürlich verwaltete Finanzen auf den ganzen Zustand des Staates ausüben, zeigt die Geschichte überall. Hieraus folgt ferner, daß der *Staat* wie jeder gute Wirth darauf sehen muß, die *Quellen*, aus denen er sein Einkommen ableitet, *unversehrt* zu erhalten. So wie es eine schlechte Oekonomie für den Einzelnen ist, wenn er seine geistigen oder körperlichen Kräfte für seinen Erwerb in einem Grade anspannt, daß er darüber krank wird und hernach gar nicht arbeiten kann, so darf auch der Staat, der nichts ist als die organisirte Gesammtheit aller Einzelnen, niemals aus der Einzelwirthschaft so viel für seine Zwecke fordern, daß er dieselbe dadurch nachhaltig stört, er darf sich also nur solche Einnahmen verschaffen, auf deren dauernde Wiederkehr er rechnen kann. „Wenn man, sagt *Montesquieu*, die öffentlichen Einkünfte danach bemißt, was ein Volk geben kann, so muß man es wenigstens nach dem thun, was es immer geben kann." Allerdings giebt es *Ausnahmefälle* im Staats- wie im Privatleben. So wie der Einzelne, wenn es sich um seine Existenz handelt, die Mittel, um sie zu behaupten, nimmt, wo er sie findet, so kann auch eine Nothlage den Staat zwingen, seine Bedürfnisse auf eine Weise zu befriedigen, die in normalem Zustande durchaus zu verwerfen ist. Der Kranke, der seine Gesundheit nur durch eine kostspielige Kur herzustellen hoffen kann, wird sich nicht besinnen, sein kleines Kapital zu dem Zwecke anzugreifen, so wird auch der Staat, der vor die Existenzfrage gestellt ist, nicht zögern, jedes sich ihm bietende Mittel zu ergreifen, um sich zu behaupten, selbst wenn dadurch seine ganze Zukunft schwer belastet wird; Preußen nach 1806 bietet dafür ein schlagendes Beispiel [1]).

Aber diese *Störung* des *Gleichgewichtes* zwischen Staatszwecken und Staatsmitteln darf, wie im Privatleben, nur *vorübergehend* sein, wenn sie nicht zu einer chronischen Krankheit der staatlichen Organisation, ja eventuell zur Auflösung derselben führen soll. Die Möglichkeit für eine starke Staatsgewalt, von ihren Unterthanen mehr zu verlangen, als sie wirthschaftlich leisten können, ohne selbst zu verarmen, findet seine Grenze an dem Grundprincip der Staatswirthschaft, wonach die Bedingungen, auf denen die individuelle Leistungsfähigkeit beruht, nicht dauernd ungestraft verletzt werden können; werden diese Bedingungen fortgesetzt mißachtet, so bricht der Staat schließlich auseinander. Als im späteren römischen Kaiserreich die Provinzen die Steuerforderungen des Staats nicht mehr aufzubringen vermochten, war auch der Fortbestand desselben ökonomisch unmöglich geworden, das Reich löste sich auf [2]). Und in so schreckhafter Erinnerung stand der Steuerdruck dieser letzten römischen Zeit, daß, wie Gregor von Tours erzählt, bei dem

1) *Stein* schreibt (Pertz. Leben II, 506 „Papier ist Uebel und gewaltsame Maßregeln, um Metall zu erpressen, sind auch ein Uebel, aber der gegenwärtige Zustand der Dinge (1810) ein noch größeres und seiner Dauer wegen der Folgen das allergrößeste."

2) Cf. Die von *Waitz*, Deutsche Verfassgsgesch. II, 510 citirten Angaben von Salvian und Orosius: ad hostes fugiunt ne persecutionis publicae afflictione moriantur, quaerentes scilicet apud barbaros Romanam humanitatem, quia apud Romanos barbaram inhumanitatem ferre non possunt. — Jam inveniuntur Romani qui malunt inter barbaros pauperam libertatem quam inter Romanos tributariam sollicitudinem sustinere.

Versuch Chilperichs, neue und schwere Auflagen zu erheben, die Einwohner theils auswanderten, theils sich empörten und die Steuerrollen verbraunten, so daß der König von seinem Vorhaben abstehen mußte. Die Willkür orientalischer Sultane mag ihre Unterthanen plündern, aber Land und Volk bleiben eben auch bei den reichsten natürlichen Hilfsquellen arm und unglücklich.

Aus der eigenthümlichen Natur des Staates ergeben sich aber auch wichtige Abweichungen der Staatswirthschaft von der Privatwirthschaft. Dazu gehört nun nicht gerade die Größe ihres Umfanges, denn eine große Handelsgesellschaft kann leicht eine umfassendere Wirthschaft betreiben als ein Kleinstaat. Wohl aber sind folgende Momente wesentlich.

1) Der Staat als höchste Gesammtwirthschaft schafft in erster Reihe Güter, welche nicht auf einen bestimmten Geldwerth geschätzt werden können, welche aber gleichwohl die Voraussetzung aller wirthschaftlich nachhaltigen Gütererzeugung sind, Sicherheit des Verkehrs, Schutz des Rechtes, Beförderung des Gesammtwohles. Es ist also in der Staatswirthschaft nicht das Princip von specieller Leistung und Gegenleistung maßgebend wie in der Privatwirthschaft. Sie sucht nicht wie letztere sofortigen Ersatz ihrer gemachten Ausgaben und Mittel zur Fortsetzung ihrer Thätigkeit in dem bezahlten Absatz ihrer Leistungen (Wagner § 9).

2) Die Machtfülle des Staates. Er allein ist schlechthin autonom, d. h. souverän, die Finanzgewalt verfügt also rechtlich unbeschränkt über alle wirthschaftlichen Mittel, die ihm zu Gebote stehen, während die Autonomie der ihm untergeordneten Gesammtwirthschaften erst von ihm verliehen wird. Er ist ferner auf unbegrenzte Dauer berechnet, kann also über seine wirthschaftlichen Mittel für eine Länge der Zeit verfügen, wie dies keinem andern Verbande möglich. Sind auch die Staaten insoferne nicht unsterblich, als der einzelne Staat durch Verlust seiner Unabhängigkeit untergehen kann, so geht er doch wirthschaftlich nur in einem andern auf, der in seine Rechte und Pflichten eintritt.

3) In der Privatwirthschaft müssen sich die Ausgaben nach den Einnahmen richten, in der Staatswirthschaft muß zuerst festgestellt werden, welche Ausgaben für die eigenthümlichen Zwecke des Staates nothwendig sind und danach die an das Volksvermögen zu stellenden Ansprüche bemessen werden. Selbstverständlich darf indeß dieser Gegensatz nicht auf die Spitze getrieben werden; auch in der Privatwirthschaft gibt es ein Minimum von Ausgaben, unter welches nicht herabgegangen werden kann, weil sonst eben der Mensch nicht mehr zu leben vermag. Dieses Existenzminimum, das natürlich nach Zeit und Umständen schwankt, muß er erwerben, wenn er nicht zu Grunde gehen oder auf Kosten der Gesammtheit erhalten werden soll.

Und andrerseits kann der Staat nicht rein willkürlich seine Ausgaben normiren, eben weil jede übermäßige Anspannung der Kräfte seiner Bürger seine Einnahmequellen schädigen muß, das Princip der Wirthschaftlichkeit muß daher stets das Verhältniß von Einnahmen und Ausgaben beherrschen. Eben hieraus folgt ein fernerer, wichtiger Unterschied von Staats- und Privatwirthschaft.

4) Das Streben des individuellen Erwerbs geht naturgemäß dahin, nicht bloß so viel zu gewinnen, als der Betreffende unbedingt zum Leben bedarf, sondern einen Ueberschuß über diese persönliche Nothdurft zu erzielen. Diesen verbraucht er entweder für Bedürfnisse und Genüsse, die nicht zu den lebensnothwendigen gehören, oder er sammelt ihn an, d. h. er bildet durch Sparen ein Kapital, das er dann wieder fruchtbringend verwerthet. Der Staat aber, der nicht mit eigener Arbeit erwirbt, soll stets nur so viel einnehmen, als er nothwendiger Weise ausgeben muß, er hat niemals die Aufgabe, Kapital zu sammeln, er soll niemals als solcher reich werden, weil er nur einen Theil des Vermögens seiner Angehörigen für Gesammtzwecke verwaltet. Welche Ausgaben des Staates als nothwendige

zu betrachten sind, ist freilich relativ und hängt sehr von der Entwicklung des Volkes ab, in unseren europäischen Zuständen gilt Vieles mit Recht als durchaus nothwendig, was dem Asiaten als vollständiger Luxus erscheint, je civilisirter ein Land ist, desto mehr werden auch seine Ausgaben steigen. Und wenn die Einnahmen des Staats durch wachsenden Volkswohlstand gleichfalls wachsen, ohne daß die Angehörigen sich durch die Opfer gedrückt fühlen, welche zu öffentlichen Zwecken von ihnen gefordert werden, so können immerhin die Staatsausgaben vermehrt werden, sofern dadurch das Gesammtwohl, also auch die Erwerbsfähigkeit Aller, erhöht wird. In solchem Falle ist der Staat vollkommen berechtigt, Zweige des öffentlichen Dienstes, die bisher vielleicht weniger berücksichtigt waren, reichlicher zu dotiren und damit ihre Thätigkeit für das Gemeinwohl wirksamer zu machen.

Aber zwei Gesichtspunkte müssen dabei feststehen bleiben: der Staat soll keine Ausgaben machen für Zwecke, welche ebenso gut durch individuelle oder corporative Thätigkeit erfüllt werden können, und er soll keine Schätze sammeln. Die Grenze zwischen der Private thätigkeit und den Gebieten, wo der Staat mit der seinigen eingreifen muß, ist zwar nicht von vorneherein fest zu ziehen. In einem hoch entwickelten Verkehr mag die Regierung die Beförderung von Personen und Packeten der Privatunternehmung überlassen, während sie dieselbe in unentwickelten Verhältnissen mit Recht in die Hand nimmt. Bei reichlichen Kapitalien und regem Gemeinsinn kann sie sich für Deich- und Wegebauten mit allgemeiner Aufsicht begnügen, in einem armen und zerrütteten Lande wird die Bevölkerung in diesen wie in anderen Dingen weit mehr von der Initiative der Staatsgewalt erwarten. Dagegen drängt wieder der Fortschritt der Cultur in anderen Beziehungen zu einer wachsenden Ausdehnung der staatlichen Thätigkeit, wir betrachten eine Menge von Anforderungen an dieselbe als selbstverständlich, von denen man in unentwickelten Zuständen nichts weiß. Und ebenso führt grade die ungeheure Ausdehnung der Produktion in unsern Tagen zu der Nothwendigkeit, das selbstische Interesse der Individuen unter die Zwecke der Gemeinschaft zu beugen, der Staat kann die Aufgabe nicht abweisen, der Vertreter der wirthschaftlich Schwachen zu sein und seine Macht für die Besserung ihres Looses einzusetzen. Aber der Gesichtspunkt muß maßgebend bleiben, daß der Staat erst eintreten soll, wo die private und corporative Thätigkeit unwirksam wird. Auch die Forderung, daß der Staat keine Schätze sammeln soll, ist nicht auf die Spitze zu treiben, er muß sich genügende Betriebsfonds sammeln, um allen Bedürfnissen gerecht zu werden (vgl. Staatsausgaben), aber sobald nach Befriedigung aller wirklichen Bedürfnisse des öffentlichen Dienstes die Einnahmen einen Ueberschuß über die Ausgaben zeigen, muß der Staat auf einen dem entsprechenden Theil der ersteren verzichten, d. h. seinen Angehörigen für allgemeine Zwecke weniger abfordern; das ist die einzige Art, in welcher er sparen kann, sein wahrer Reichthum ist der seiner Bürger, denn je weniger diese von ihrem Erwerb abgeben müssen, desto mehr sind sie im Stande, einen Ueberschuß aus ihrer Arbeit zu erzielen. Ebenso unbestreitbar ist, daß der Staat als solcher einer Klasse seiner Bürger nichts schenken kann, was er nicht zuvor den Anderen abgenommen, er kann daher wirklich seine Mitglieder nur dadurch bereichern, daß er ihnen weniger für öffentliche Zwecke abfordert.

5) Allein es ist nicht damit gethan, nur die Quantität der dafür nöthigen Leistungen richtig festzustellen, es kommt wesentlich darauf an, diesen Bedarf der Art zu decken, daß die damit verbundenen Lasten möglichst richtig vertheilt werden, und hierin zeigt sich eine weitere Verschiedenheit der Staatswirthschaft von der privaten. Der Einzelne kann zu jeder Erwerbsthätigkeit greifen, sofern sie nur nicht seine Arbeitskraft erschöpft oder Rechte Anderer verletzt, also unrechtlich wird. Der Regel nach werden die Einnahmequellen, die er sich so eröffnet, nicht sehr mannigfaltig sein, die große Masse ist unzweifelhaft auf den Ertrag der Arbeit ihrer Hände angewiesen, die kleinere Anzahl auf den ihrer geistigen Thätigkeit, die Zahl derjenigen, die neben ihrer Arbeit Einkünfte aus Kapitalbesitz ableiten,

ist verhältnißmäßig gering und auch diese Einkünfte werden im einzelnen Falle auf verhältnißmäßig wenigen Quellen beruhen. Anders steht der Staat. Er ist in der Wahl seiner Annahmequellen nicht blos an sittliche, sondern auch vornehmlich an wirthschaftliche Rücksichten gebunden. Er kann zwar auch Gewerbe betreiben, indem er entweder gewisse Thätigkeiten sich allein vorbehält, wie die Regale der Verkehrs- und Umlaufsmittel (Post, Telegraphen, Münze), die Monopole, oder in anderen mit den Privaten concurrirt (Domänen, Fabriken, Eisenbahnen), aber die Einkünfte, welche er aus solchem Eigenerwerb zieht, werden in heutigen Verhältnissen stets nur einen Theil seines Einkommens bilden Den größeren wird er stets aus den Beiträgen seiner Unterthanen nehmen müssen und hier steht es fest, daß er sein Einkommen nicht aus einer einzigen oder auch nur wenigen Erwerbsquellen ableiten darf, denn damit würden diese bei einigermaßen erheblichem Bedarf so in Anspruch genommen werden, daß sie versiegen müßten. Wollte z. B. ein Staat, welcher bedeutende Ausgaben hat, diese sämmtlich aus der Grundrente seiner Angehörigen decken, wie dies die physiokratische Schule befürwortete, so müßte die Grundsteuer so hoch werden, daß kein entsprechender Gewinn für den Eigenthümer des Bodens und seine Arbeit mehr überbliebe. Derselbe würde also aufhören, seine Felder zu bestellen oder dies wenigstens nachlässig thun, womit auch die Einnahmequelle rasch versiegen würde. Ebenso würde eine ausschließliche Begründung der Staatsausgaben auf hohe Zölle und Verbrauchsabgaben nur zur Verminderung des Consums und zum Schmuggel führen.

Wie ein einsichtiger Feldherr bei der Ausrüstung des Soldaten das Gewicht des nothwendigen Gepäcks nicht auf einen Körpertheil concentriren, sondern umgekehrt jedes Glied nach seiner Tragfähigkeit ausnutzen und so die Gesammtlast möglichst vertheilen wird, so soll jede Erwerbsthätigkeit der Privaten, je nach ihrer Leistungsfähigkeit für den Staatsbedarf herangezogen werden. Gerade wie die Staatsausgaben verschiedenen Zwecken dienen, der Vertheidigung des Gebietes, der Rechtspflege, den Bildungsanstalten u. s. w., so muß jede Quelle des Privateinkommens einen entsprechenden Theil ihres Gewinnes an die Gesammtheit abgeben, damit aus der Summe des Zusammenflusses der öffentliche Bedarf bestritten werde.

§ 3. Gelten diese Grundsätze nun für den Staat als Ganzes, als höchste Gesammtwirthschaft [3]), so müssen sie auch für die politischen Theile, die engeren und weiteren Gesammtwirthschaften, gütig seien, aus denen er sich aufbaut, für die Gemeinde, den Kreis, den Bezirk, die Provinz. Die Aufgaben derselben sind zwar verschiedene, in einem wohl geordneten Staatswesen werden sie sich so vertheilen, daß überall da, wo die private Thätigkeit für die Erfüllung der Aufgaben des Zusammenlebens nicht ausreicht, zunächst die Gemeinde eintritt, sodann der weitere Verband des Kreises und der Provinz und erst schließlich der Staat, und je nach der Natur dieser Gliederung werden die Aufgaben jedes Verbandes wechseln, manche Thätigkeit wird für die Gemeinde als den engsten örtlichen Verband ganz berechtigt sein, die es für den Staat nicht sein wird, sie mag z. B. die Beschaffung von Gas und Wasser in ihre Hand nehmen, während es sicher nicht die Sache des Staates ist, seine sämmtlichen Unterthanen damit zu versorgen, sie mag eine gemeinsame Viehweide haben oder sonstige gemeinnützige Einrichtungen treffen, die der Staat wohl beaufsichtigt, aber nicht selbst in die Hand nimmt, die Kreise und Provinzen mögen dann für Wegebau und Armenlast Leistungen übernehmen, für welche die Schultern der Gemeinde zu schwach sind, indeß der Grundsatz bleibt dabei unangetastet, daß kein politischer Verband sich mit der Erzeugung von Gütern befassen soll, die ebenso gut durch

3) Auf den Unterschied des Einheitsstaates und der Staatenverbindungen, der sich natürlich auch in finanzieller Beziehung geltend machen muß, ist hier nicht näher einzugehen, je bedeutender die Competenz der Bundesgewalt ist, desto mehr Mittel braucht sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben, während die der Bundesglieder sich entsprechend vermindern. vgl. Wagner §§. 39—41.

private Thätigkeit beschafft werden können, und das Gleiche gilt von den übrigen vorerwähnten Grundsätzen, sie treffen mutatis mutandis für alle öffentlichen Einnahmen und Ausgaben zu.

§ 4. Die Gesammtheit der Grundsätze nun, nach denen der Bedarf des öffentlichen Haushaltes auf die verschiedenen Einnahmequellen der Nation zu vertheilen und ihr Ergebniß zu verwalten ist, bildet die Finanzwissenschaft im engeren Sinne [4]). Das Wort „Finanz" stammt aus dem Latein des Mittelalters, finatio, financia, eine schuldige Geldleistung kommt von finis, im Sinne eines Zahlungstermins, wie man auch wohl noch heute kurzweg sagt, ein Quartal bezahlen, statt des dann fälligen Betrages, auch das englische fine, Geldstrafe, kommt daher [5]). In Frankreich bezeichnet man mit finances schon im 16. Jahrhundert eine Geldsumme, besonders eine Einnahme; „nos adversaires ont peu de finance, mais ils la ménagent bien" sagte 1568 der Kanzler de l'Hospital. Von den schlechten Praktiken einer verderbten Wirthschaft erhielt das Wort dann auch die üble Nebenbedeutung der Ausbeutung, wie Seb. Brandt im Narrenschiff nebeneinander nennt Untreu, Finanz, Neid und Haß, und Luther gegen „finanzische Künste" eifert. Im Plural, Finanzen, bedeutet es im weiteren Sinne heute die wirthschaftliche Gebahrung eines Haushaltes in Gelde ausgedrückt, im engeren Sinne die Verhältnisse, welche die Einkünfte und Ausgaben des Staates und ihre Verwaltung betreffen, und Finanzhoheit ist der Theil der Staatsgewalt, welche die Befugnisse hat, diese Rechte auszuüben.

Vielfach ist nun, namentlich in neuerer Zeit, die Frage aufgeworfen, ob denn die Kunst einer richtigen Finanzverwaltung Gegenstand einer Wissenschaft sein könne? Auf diesem Felde, sagt man, sei mit Theorieen nichts zu machen, hier habe allein die praktische Begabung zu entscheiden. Dieser Einwand ist insofern berechtigt, als es sich vielfach darum handelt, den Thatsachen der Erfahrung zu ihrem, durch einseitige Doktrinen verkürzten Rechte zu verhelfen. Indeß wenn man jenen Satz als allgemein gültig hinstellen will, so ist man dabei stark in Gefahr, das Kind mit dem Bade auszuschütten. Allerdings ist es unbestreitbar, daß es Finanzen gegeben hat, so lange Staaten bestanden, und daß geniale Staatsmänner wie Perikles, Karl der Große, Wilhelm der Eroberer, das Finanzwesen ihrer Staaten ordneten, ohne volkswirthschaftliche Studien gemacht zu haben. Auch das ist zuzugeben, daß selbst heute eifriges Studium der Finanzwissenschaft noch keinen praktischen Finanzmann macht, es gehört dazu Erfahrung, praktischer Blick, Menschenkenntniß, aber wenn alle Kenntniß des Generalbasses keinen Beethoven oder Händel schafft, das sorgfältige Studium der Politik und des Völkerrechtes keinen Talleyrand oder Bismarck macht, so folgt daraus noch nicht, daß man ohne diese wissenschaftlichen Kenntnisse ein schöpferischer Musiker oder großer Diplomat werden könne. Wenn für einseitige Theorieen fälschlich allgemeine Geltung beansprucht ist, so ist darum nicht etwa wissenschaftliche, auf Erfahrung begründete Erkenntniß auf finanziellem Gebiete überflüssig. Stimmt die Theorie mit der Praxis nicht, so wird sie auf unvollkommener Beobachtung der Thatsachen beruhen, aber sagt Royer-Collard mit Recht: „Die Theorie überflüssig erklären, heißt den Hochmuth haben, man brauche nicht zu wissen, was man sagt, wenn man spricht und was man thut, wenn man handelt," ein Wort, welches gerade ein verdienter praktischer Finanzmann, Frhr. v. Hock, 1863 als Motto seiner Schrift über die öffentlichen Abgaben vorsetzte. Mit bloßer Geschäftspraxis wird man kein Colbert, Pitt, Sir Robert Peel, alle großen Finanzmänner haben ihren Ausgaben ernstes wissenschaftliches Studium gewidmet, weil sie wußten, was nur Dilettanten verborgen bleibt, welchen großen Einfluß wissen-

4) Die Bezeichnung der Finanzwissenschaft als Kameralwissenschaft oder doch als Theil derselben ist veraltet, sie stammte aus der Zeit, wo eine Hauptaufgabe gewisser Regierungsbehörden (Kammern) die finanzielle Verwaltung der Staatsgüter war.

5) Vgl. Du Cange Glossar. mediae et infimae latinitatis s. v. financia, finatio — Spelman Glossar. archaeol. s. v. finis, London 1654.

schaftlich eingehende Erörterungen über Finanzfragen auch auf die Praxis geübt. Wie epochemachend hat das eine Kapitel von Adam Smith über die Grundsätze der Besteuerung gewirkt! Der Erfinder des Sinking-fund war ein Gelehrter, Dr. Price; wie viele Reformen haben sich erst vollzogen, als die wissenschaftliche Erörterung sie zur gemeinsamen Ueberzeugung erhoben hatten.

Wissenschaftliches Studium ist für den Finanzmann um so nothwendiger, als es schlechthin unmöglich ist, richtige Grundsätze in finanziellen Fragen zu befolgen, wenn man nicht die Gesetze kennt, auf denen die Factoren beruhen, welche die Mittel für die Staatswirthschaft liefern.

Die Finanzwissenschaft hat eine doppelte Aufgabe, einmal die Finanzwirthschaft der verschiedenen Staaten in ihrer geschichtlichen Entwicklung und ihrem gegenwärtigen Bestande darzulegen, sodann dieselbe auf ihre Richtigkeit zu prüfen und die Grundsätze des rationellen Haushaltes des Staates wie der ihm unterstellten Selbstverwaltungskörper zu entwickeln. Beide Thätigkeiten sind untrennbar verbunden; die erstere ist die nothwendige sachliche Unterlage der zweiten, eine theoretische Darstellung der Grundsätze, nach denen der Staatshaushalt zu führen ist, wäre werthlos, wenn sie nicht stets vor Augen hielte, was nach den gegebenen Umständen möglich und richtig ist, andererseits würde eine bloße Darlegung des Bestehenden nicht den Namen einer Wissenschaft verdienen, wenn sie nicht die Summe ihrer gewonnenen Kenntnisse dazu benutzte, um zu allgemeineren Schlüssen über die Anforderungen an eine rationelle Finanzwirthschaft zu kommen.

Sie wird in dieser Beziehung in erster Linie sich ihren genauen Zusammenhang mit der gesammten Volkswirthschaft vor Augen zu halten haben. Vielfach sind Finanzfragen zugleich unmittelbar Gegenstand der Volkswirthschaftspolitik, darüber ob Schutz- oder Finanzzölle anzunehmen, ob Eigenbetrieb des Staats auf diesem oder jenem Gebiete gerechtfertigt sei, läßt sich nach finanzieller Seite nur entscheiden, wenn man sich über die volkswirthschaftlichen Folgen des einen oder andern klar ist. Mittelbar aber sind alle Finanzfragen zugleich Fragen der Volkswirthschaft. Zunächst schon was die bloße Erkenntniß betrifft; man kann die Einkommensteuer nicht richtig behandeln, wenn man nicht über die Begriffe von Roh- und Reineinkommen klar ist, nicht Einkünfte und Ausgaben richtig beurtheilen, wenn man sich nicht gegenwärtig hält, daß eine gleiche Summe zu verschiedenen Zeiten einen sehr verschiedenen Werth bedeutet, die finanzielle Leistungskraft eines Landes nicht richtig bemessen, ohne seine Hilfsquellen und ihre Expansivkraft zu durchschauen. Als zu Ende des 17. Jahrhunderts die englische Staatsschuld 1½ Mill. £ betrug, hielt man dies für eine rein unerträgliche Last, in Finanzschriften des 18. Jahrhunderts wird fortwährend die Furcht ausgesprochen, daß England dem Bankerott entgegengehe, heute beträgt die britische Staatsschuld über 700 Mill. £, das jährliche Budget 85 Millionen, und doch ist der englische Staatscredit der sicherste der Welt und niemand klagt über Steuerdruck, im Gegentheil konnte Beaconsfield mit Recht sagen, die Hilfsquellen Englands seien praktisch unerschöpflich. Ebenso fand man es in Frankreich unerhört, als 1828 das Budget zum erstenmale eine Milliarde erreichte, heute hat es die Grenze der dritten überschritten, und doch geht Frankreich dabei nicht im Wohlstand zurück, sondern vorwärts, während Rußlands ungeheures Reich mit mehr als der doppelten Bevölkerung nicht im Stande sein würde, eine annähernd gleiche finanzielle Last zu tragen. Aber auch aus einem noch praktischeren Grunde hat die Finanzwissenschaft die theoretische wie praktische Kenntniß der Volkswirthschaftslehre zur Voraussetzung. Unter den Factoren, welche für die Entwicklung des Volkswohlstandes maßgebend sind, ist die öffentliche Finanzwirthschaft eine der bedeutendsten. Ist das Volksvermögen das große Becken, aus dem Staat und Selbstverwaltungskörper schöpfen, so darf weder die Nachhaltigkeit der Quellen, welche dasselbe speisen beeinträchtigt werden, indem man eine oder mehrere derselben zu stark in

Anspruch nimmt, noch darf es unterlassen werden, jede dieser Quellen nach ihrer Leistungsfähigkeit heranzuziehen. Auf die Nachtheile, welche eine Ueberbürdung herbeiführt, ist schon oben (§ 2) hingewiesen, aber auch die Verletzung des zweiten Grundsatzes rächt sich. Wird z. B. das Verhältniß einer als richtig anerkannten Abgabe zu dem Gewinn aus der Waare, auf die sie gelegt ist, durch Veränderung in den Productionsbedingungen der letzteren ein ganz anderer, so muß dem die Finanzwirthschaft Rechnung tragen, indem sie die Abgabe entsprechend ändert. Geschieht das nicht und wird z. B. dieselbe nicht erhöht, während sich der Productionsgewinn durch neue Erfindungen sehr gesteigert hat, weil eine Coalition der Interessenten dies zu hindern weiß, so ist das nicht nur eine Ungerechtigkeit, sondern wird auch für den Volkswohlstand nachtheilige Folgen haben, indem die großen Gewinne der betreffenden Industrie eine Ueberproduction herbeiführen müssen, deren nachtheilige Folgen auf sie selbst zurückfallen und sie somit auch weniger steuerfähig machen werden. In solchem Falle ist es die Aufgabe der Finanzwissenschaft, ihre Stimmen gegen eine solche verkehrte Finanzpolitik zu erheben und ebenso auf Richtigstellung der Abgabe zum Productionsgewinn zu dringen, wie wenn umgekehrt die Production in Folge unverschuldeter Umstände zurückgeht.

Indeß ihre Aufgabe ist nicht mit dieser fortwährenden Geltendmachung volkswirthschaftlicher Rücksichten erschöpft. Als Lehre von der öffentlichen Wirthschaft ist sie zugleich ein integrirender Theil der Staatswissenschaft, und hat deshalb stets die Nothwendigkeit eines richtigen Verhältnisses zwischen den Staatsleistungen für das Gemeinwohl und den Kosten, welche diese den Einzelnen auferlegen, zu erwägen, und jene Staatsleistungen sind, wie schon erwähnt, sehr vielfach immaterieller Natur. Sie muß demgemäß auch die Anforderungen der Verwaltung des Verkehrswesens, der Rechtspflege, der Politik richtig beurtheilen, da ihr Umfang und ihre Ausgaben erst durch die Aufgaben bestimmt werden, welche dem Staate gestellt sind. Wer nicht alle diese Fragen, auf denen die Leistungsfähigkeit einer Nation beruhen und welche die Finanzwissenschaft in die genaueste Abhängigkeit vom ganzen Staatsleben setzen, zum Gegenstand des reiflichsten Nachdenkens gemacht hat, wird niemals mit bloßer Geschäftsroutine erfolgreich finanzielle Fragen behandeln. Dazu kommt, daß wie Rau treffend bemerkt hat, auch auf die Geschäftspraxis die Wissenschaft großen Einfluß geübt hat, so daß der Unterschied des bloßen Praktikers von dem wissenschaftlich gebildeten Finanzmann nur darin besteht, daß der erstere unbewußt und ohne Kritik, der letztere bewußt und kritisch den Ergebnissen der geistigen Arbeit auf den betreffenden Gebieten Rechnung trägt.

§ 5. Wenn nun die Erkenntniß, daß das Finanzwesen eines Staates ein wesentlicher Bestandtheil der ganzen Entwicklung des Volkes ist, welches derselbe umfaßt, die Wichtigkeit der Wissenschaft genugsam beweist, welche die Aufgabe hat, diesen Theil des wirthschaftlichen Lebens zu verstehen, darzulegen, was unter gegebenen Verhältnissen auf demselben möglich und berechtigt ist, aus der vergleichenden Betrachtung der einzelnen Staaten einerseits die Grundsätze zu gewinnen, die der Mannigfaltigkeit der Erscheinungen zu Grunde liegen, andrerseits die Momente hervorzuheben, welche diese Grundsätze zu verschiedener Ausgestaltung im Leben bringen, — so steigert sich diese Wichtigkeit noch für die Gegenwart.

Das Recht, einen gewissen Theil der Privateinkünfte für die Gesammtheit zu nehmen, ist von so eingreifender Bedeutung im Staatsleben, daß wesentlich nach der Art, wie es geübt wird, ob durch ungetheilte Gewalt der Regierung oder unter Mitzustimmung des Volkes durch seine Vertreter, der absolute Staat von dem repräsentativ-freiheitlich verfaßten unterschieden wird. Der Schwerpunkt des letzteren ruht recht eigentlich in dem Recht der Volksvertretung, über den Staatshaushalt mitzubeschließen. Der ganze praktische Hebel der englischen Verfassungsgeschichte liegt in der Steuerbewilli-

gung [6]; hieraus wie aus der Controle der Ausgaben erwächst erst allmälig die Mitwirkung des Parlamentes an der Gesetzgebung überhaupt, wiederholt sind Fragen der Besteuerung und der öffentlichen Schuld Ausgangspunkte großer politischer Umwälzungen geworden, so bei dem Unabhängigkeitskampf der nordamerikanischen Kolonieen, der französischen Revolution. Gegenwärtig übt in allen civilisirten Staaten die Volksvertretung eine Mitwirkung bei der Feststellung der Staatseinnahmen und Ausgaben, fast in allen Hauptstädten treten alljährlich Versammlungen zusammen, welche gemeinsam mit der Regierung Millionen von Steuern und Lasten festsetzen, die von den Bürgern aufzubringen sind. Und doch wird man schwerlich zu scharf urtheilen, wenn man sagt, daß vielleicht vom englischen Parlament abgesehen, verhältnißmäßig wenige Abgeordnete ein selbständiges, gewiegtes Urtheil in Finanzsachen haben. Wie oft wird um eine verhältnißmäßig geringe Ausgabe ein heftiger Streit geführt, während große Summen für Zwecke von sehr fraglicher Nützlichkeit fast ohne Debatte bewilligt werden, wie oft spielen unzulässige politische Rücksichten mit, wo nur finanzielle Gründe entscheiden sollten [7]; von andrer Seite erschöpft man alle Argumente negativer Kritik, ohne zu sagen, aus welchen Mitteln denn die großen Ausgaben eines umfassenden Staatswesens bestritten werden sollen, ohne zu bedenken, daß, wie Burke sagte, Steuern auflegen und gefallen so schwer sei als zugleich verliebt und weise zu sein. Und doch thut kaum irgendwo eine unbefangene sachgemäße Würdigung so sehr Noth als in Finanzfragen. Auch der beste Finanzminister hat Schwächen und Vorurtheile, eine Regierung ist leicht geneigt, ihre Thätigkeit mehr als nöthig auszudehnen, Veraltetes zu erhalten, Neues nach ihrer Bequemlichkeit einzurichten; nur die Controle der Volksvertretung kann hier die nöthige Correctur schaffen, nur eine unbefangene Würdigung der Bedürfnisse des Staates andrerseits die nöthigen Mittel dafür bewilligen lassen. Noch weit mißlicher steht es mit der wirthschaftlichen Einsicht der Wähler, welche die Vertreter mit ihrem Mandat betrauen und zwar kann man sagen, daß diese Einsicht um so geringer ist, je weiter das Wahlrecht ausgedehnt ist. Wie viele, die heute bei dem allgemeinen Stimmrecht ihr Votum in die Urne werfen, sind sich wohl über die Tragweite der finanziellen Beschlüsse ihrer Vertreter klar? Eine neue Steuer, die vielleicht durchaus nothwendig war, ruft Unmuth hervor, läßt die Volksvertretung dagegen das Deficit und die Schuld anschwellen, so beruhigt man sich dabei, weil man augenblicklich einer Last entgeht, ohne zu bedenken, daß man sich dadurch eine weit schlimmere Zukunft bereitet. Der wirthschaftlich Ungebildete glaubt leicht, der Staat habe eine Wünschelruthe, durch die er Geld schaffen könne, er verlangt oft alles Mögliche von ihm, ohne die Lasten tragen zu wollen, er vergißt, daß in irgend einer Weise die Bürger das Aequivalent zahlen müssen, gerade so wie oft auch der sonst Ehrliche dem Fiscus gegenüber ein weites Gewissen hat.

Anders der wirthschaftlich Gebildete. Gesetze, deren Nothwendigkeit wir einsehen, fühlen wir nicht als Beschränkung unserer Freiheit, weil sie mit dem Gebot unserer eigenen Vernunft zusammenfallen, wir wissen, daß bei den ihnen entspringenden Verpflichtungen das augenblickliche Opfer dem Interesse der Gesammtheit, also auch uns dient, während der, welcher den Nutzen eines Gesetzes nicht einsieht, sich ihm nur widerwillig fügt, ja sich ihm zu entziehen sucht, weil er es als einen unberechtigten Eingriff in seine Rechtssphäre betrachtet. Schon Montesquieu hat deshalb bemerkt, daß nur freie und gebildete

6) Stat. Henr. III. 1225. Pro hac autem concessione dederunt nobis quintam decimam partem omnium mobilium suorum. Stat. Edw. I. 1297. Quintam partem omnium bonorum suorum mobilium, concesserunt pro confirmatione Magnae Chartae.

7) Wir erinnern nur beispielsweise an die jahrelange Weigerung der französischen Regierung wie der Kammermajorität die 5% Rente zu convertiren, wodurch dem Staate eine namhafte Erleichterung zu Theil werden mußte. Lediglich die Rücksicht auf den Einfluß der Renteninhaber begründete diese dauernde Mehrbelastung der Steuerzahler, während dann später als Ersparungen geboten waren, die Conversion unter sehr ungünstigen Umständen vollzogen ward.

Völker hohe Steuern ertragen, weil eben die Nation weiß, daß dieselben zu ihrem Besten verwendet werden. Je aufgeklärter daher die Wähler über die wirthschaftlichen Aufgaben des Staates sind, je besser sie die Mittel übersehen, durch welche diese am wirksamsten erfüllt werden, desto mehr wird einerseits eine erleuchtete Regierung durch solchen Rückhalt gestärkt und andrerseits der Einfluß der Bürger auf die öffentlichen Angelegenheiten, also auch die finanziellen Fragen wachsen. Die öffentliche Meinung, die nur zu oft ein bloßes Meinen ist, d. h. ein Fürwahrhalten ohne sich der Gründe bewußt zu sein, wird dann zu einer sachlich begründeten Ueberzeugung und damit zu einer unwiderstehlichen Macht.

§ 6. Die große Wichtigkeit finanzieller Kenntnisse ist aber auch mit der Beurtheilung des Staatshaushaltes nicht erschöpft, der Staat ist zwar wie erwähnt die höchste und nothwendigste Form der Gemeinwirthschaft, aber die Zwecke der Gesammtheit können vollständig nur erfüllt werden, wenn die Verbände, aus denen der Staat sich aufbaut, die Gemeinden, Kreise, Provinzen gleichfalls ihre eigenthümlichen Aufgaben erfüllen und hiefür brauchen sie nicht minder finanzielle Mittel als der Staat. Wo der Selbständigkeit dieser Glieder des Staates enge Grenzen gezogen sind, wie in Frankreich, wo die Localverwaltung wesentlich vom Centrum des Staates bestimmt wird, da regelt auch ein allgemeines Staatsgesetz die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Departements. Anders in Staaten wie England, der Schweiz, Preußen, der Nordamerikanischen Union; hier wächst mit der Bedeutung der Selbstverwaltung der Antheil der örtlichen Verbände an öffentlichen Einnahmen und Ausgaben; selbst unter dem ancien régime besteuerten sich, wie Tocqueville gezeigt, die Provinzen, welche ihre Stände erhalten hatten, weit höher und waren doch wohlhabender als die, welche lediglich unter dem absoluten Regiment standen. In England betragen die Localsteuern 25 Mill. £ auf ein Staatsbudget von 85 Millionen. Der Staat kann allerdings diese örtlichen Verbände so wenig in finanziellen Dingen als überhaupt ganz nach ihrem Gutdünken wirthschaften lassen, er muß sich die Oberaufsicht als Bürgschaft gegen leichtsinnige Wirthschaft und ungerechte Vertheilung der Lasten vorbehalten, aber man darf doch im Allgemeinen sagen, daß je freier die Mitglieder dieser Verbände gestellt sind, desto mehr sie geneigt sein werden, Leistungen für den nächsten Kreis, dem sie angehören, zu übernehmen, denn naturgemäß interessirt sich jeder am meisten für die Angelegenheiten, welche ihn am unmittelbarsten berühren und kann zugleich diese am besten beurtheilen.

Eine Bahn, welche den Weg zwischen Paris und Berlin um einige Stunden abkürzt ist dem Bauern weniger wichtig als der Schienenweg, welcher ihm überhaupt erst die Möglichkeit giebt, den nächsten großen Markt für seine Producte zu erreichen, die Gemeindeschule liegt ihm näher als eine Akademie der Künste, und diese Dinge glaubt er besser beurtheilen zu können als der Geheimerath aus der Ferne am grünen Tisch. Je mehr aber diese Selbstverwaltung durch Ehrenamt sich ausbildet, um so mehr wird der Einzelne zur Theilnahme an derselben herangezogen werden, also auch mit zu entscheiden haben über die Auflagen, welche der betreffende Verband zu tragen hat, und diese Thätigkeit wird um so erfolgreicher sein, je richtiger seine Einsicht in finanziellen Fragen ist.

§ 7. Die Aufgabe jeder rationellen Finanzverwaltung ist nun eine dreifache. Sie soll 1) nachdem die Vorsteher der einzelnen Verwaltungszweige berechnet haben, wie viel sie an Mitteln für ihre Bedürfnisse brauchen, darüber wachen, daß nur solche Ausgaben gefordert werden, welche im Interesse der Gesammtheit sind und für welche die Mittel aufgebracht werden können, ohne die Leistungsfähigkeit der Pflichtigen zu schädigen. Sie hat sodann 2) für die als nothwendig erkannten Ausgaben die Mittel zu beschaffen, sowohl für die regelmäßig wiederkehrenden Ausgaben als für die einmaligen außerordentlichen, in welchem letzterem Falle das Erforderliche oft über eine längere Periode durch Inanspruchnahme des Credites zu vertheilen ist. Sie hat 3) die beschafften Mittel richtig zu verwalten.

Dieser Thätigkeit der Regierungsgewalt steht in allen repräsentativ verfaßten Gemeinwesen das Recht der Volksvertretung gegenüber, bei Feststellung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen mitzuwirken. Den Voranschlag beider für eine bestimmte Periode, durchgängig ein Jahr, nennt man Budget, ein englisches Wort, abgeleitet von dem normännischen bougette = poche, Staatstasche oder Kasse, Colbert nannte das Budget treffend: état de prévoyance.

Die Aufgaben der Finanzverwaltung sind nun auch die der Finanzwissenschaft, sie hat zu handeln 1) von den öffentlichen Ausgaben, 2) den öffentlichen Einnahmen, von denen eine specielle Abtheilung der öffentliche Credit ist, 3) von der Verwaltung der beschafften Mittel, der Finanzverwaltung im engeren Sinne.

§ 8. Weitaus der wichtigste Theil der Finanzwissenschaft ist die Lehre von den Staatseinnahmen, die nach ihrer Natur in verschiedene Zweige zerfallen. Für alle gelten gewisse allgemeine Grundsätze, sie sollen nicht dem Rechte, der Sittlichkeit widersprechen, der Staat darf also keine Vermögensconfiscation eintreten lassen, keinen Gewinn aus der Duldung unsittlicher Gewerbe ziehen, noch weniger selbst solche treiben, und von diesem Gesichtspunkt wird auch jede Ermunterung des Glücksspieles zu verwerfen sein; die öffentlichen Einnahmen sollen die Erwerbsthätigkeit der Einzelnen nicht antasten, sollen möglichst leicht zu erheben sein u. s. w. Indeß diesen Forderungen kann auf sehr verschiedene Weise genügt werden, denn wenn jede Staatseinnahme ein Theil des Gesammtvermögens ist, so fließen sie doch eben aus sehr verschiedenen Quellen. Einmal muß man ordentliche und außerordentliche Einnahmen in dem Sinne unterscheiden, daß man unter letztere solche stellt, die durch ganz einzelstehende Ereignisse für ein Mal geschaffen werden. So z. B. Prisen, Requisitionen, Beute, Kriegscontributionen, Subsidien, wie sie England früher gab, Verkauf von Staatsgebiet, im Unterschied von dem der Domänen, wie Frankreich Louisiana 1803, Spanien Florida 1819, Rußland in neuester Zeit seine nordamerikanischen Besitzungen an die Vereinigten Staaten verkauften. Auch Geschenke gehören hieher, die freilich nur in primitiven Zeiten als ständige oder einmalige Ehrengaben an die Fürsten eine bedeutendere Stelle einnahmen [8]), aber doch auch in neuerer Zeit vorkommen, wie z. B. Schleswig-Holstein 1848/50 über 2 Mill. M. durch Sammlungen erhielt. So erheblich nun solche Einnahmen im einzelnen Falle für den Staat, der sie erhält, sind, z. B. die 5 Milliarden der französischen Kriegsentschädigung, so gehören sie nicht in die Finanzwissenschaft, diese beschäftigt sich nur mit den Einkünften, welche aus dem Staate selbst fließen.

Sie theilen sich in folgende Hauptzweige:

1) Erwerbseinkünfte. Hier erwirbt der Staat selbst wirthschaftliche Güter, wie der Einzelne es thut. Ein Theil des Nationalvermögens wird von vorneherein, ehe er sich in das Privateigenthum Einzelner spaltet, dem Staat zu wirthschaftlicher Ausnutzung für Gesammtzwecke überwiesen oder gewisse wirthschaftliche Thätigkeiten werden ihm zu gleichen Zwecken vorbehalten. Hier gelten für den Staat die Grundsätze der Einzelwirthschaft, das Finanzprincip ist also ein ökonomisches, die Ergebnisse der Verwaltung hängen wesentlich von rationeller Methode und der Tüchtigkeit ihrer Organe ab. Dieser privatrechtliche Erwerb kann nun entweder so geschehen, daß die Regierung in freiem Mitbewerb mit den Unterthanen ein Einkommen aus einem bestimmten öffentlichen Vermögen, Staatsgütern, Bergwerken, Fabriken, Eisenbahnen u. s. w. bezieht, oder daß sie den Mitbewerb der Einzelnen ausschließt und sich eine bestimmte Erwerbsthätigkeit allein vorbehält, wie bei den Regalen und Monopolen. Beide unterscheiden sich von einander, indem mit Regal

8) Unter Wilhelm I. von England kommen solche Geschenke unter mannigfaltigen Formen vor: ut rex perdonet, remittat iram, pro habenda benevolentia regis.

ein wirthschaftliches Hoheitsrecht des Staates bezeichnet wird für gewisse gewerbliche Unternehmungen, deren gesicherte Durchführung für die Wohlfahrt aller Staatsangehörigen geboten erscheint, also nicht dem Belieben der Einzelnen überlassen werden kann und deren Betrieb zugleich ein verhältnißmäßig einfacher ist. Diese Regale betreffen entweder Verkehrsmittel (Post und Telegraphie) oder Umlaufsmittel (Geld). Da durch ihren Betrieb der Staat seinen Bürgern gewisse Dienste leistet, so müssen diese vergütet werden und hiedurch die Kosten des Betriebes im vollen Umfang gedeckt werden, aber da sie zugleich darin begründet sind, daß sie von der allgemeinen Wohlfahrt gefordert werden, so soll der Staat sie nicht zu einer eigentlichen Finanzquelle machen, sondern den finanziellen Ertrag dem höheren Gesichtspunkt der Förderung jener Wohlfahrtszwecke unterordnen. — Bei den Monopolen dagegen unternimmt der Staat die Herstellung und den Betrieb gewisser Waaren — Tabacksfabrikate, Salz, Pulver, Branntwein, Zündhölzer — lediglich um ein möglichst großes Einkommen dadurch zu erzielen.

2) Die Regierung läßt die in ihrem Gebiete entstehenden Werthe in das Privateigenthum der Einzelnen übergehen und erhebt dann zwangsweise Theile des so erzielten wirthschaftlichen Einkommens derselben für Gesammtzwecke. Diese wirthschaftlichen Leistungen, die man allgemein Auflagen, Abgaben nennt, sind nun zweierlei Art. Entweder sie werden entrichtet für die Benutzung von Staatsanstalten, welche keine gewerblichen Unternehmungen, aber nothwendig zur Aufrechthaltung einer civilisirten Staatsordnung sind, deren Dienste indeß doch dem Einzelnen, der sie in Anspruch nimmt, einen individuellen Vortheil bieten, für den er eine Vergütung zu zahlen hat, die im Verhältniß zu dem geleisteten Dienste steht. Diese Abgaben heißen Gebühren. Oder aber der Staat fordert wirthschaftliche Leistungen für Gesammtzwecke ohne solche specielle Gegenleistungen aus allgemeiner Bürgerpflicht nach einem allgemeinen Maßstabe, Steuern; sie bilden den bei weitem wichtigsten Theil der Staatseinnahmen und folglich auch der Finanzwissenschaft.

Diese verschiedenen Zweige der Staatseinkünfte stellen sich nun freilich in der Praxis nicht immer von einander geschieden dar. Wenn z. B. der Staat vorschreibt, daß bei der Eintragung der Besitzveränderung von Immobilien in das öffentliche Grundbuch eine gewisse Abgabe gezahlt werde, so ist das eine Gebühr, denn er leistet durch seine Beurkundung des Besitzwechsels, welche denselben außer Zweifel stellt, den Betreffenden einen gewissen Dienst, steigert er diese Abgabe aber so hoch, daß sie nicht mehr im Verhältniß zu diesem Vortheil steht, so wird sie zur Steuer. Ebenso gehen Eigenerwerb und Steuer in einander bei den Monopolen. Indem der Staat die Einzelnen nöthigt, gewisse Waaren, wenn sie dieselben überhaupt haben wollen, zu den von ihm bestimmten Preisen zu kaufen, übt er thatsächlich eine Besteuerung. Das Verhältniß der Erwerbseinkünfte zu den Abgaben ist in den verschiedenen Staaten und zu verschiedenen Zeiten ein sehr verschiedenes. In älteren Zeiten nahmen die Einnahmen aus Domänen und Regalen die erste Stelle im Staatshaushalt ein, England allein hat daneben schon in der normannischen Periode ein entwickeltes Abgabensystem und eine in der königlichen Schatzkammer centralisirte Finanzverwaltung, sein Staatshaushalt ist heute fast ausschließlich auf Abgaben begründet, neben denen die Einkünfte aus den Regalen der Post und Telegraphie sehr wenig, die der Krongüter gar nicht in Betracht kommen. In deutschen Staaten spielt das Einkommen aus Domänen, Forsten, Berg- und Hüttenwerken noch eine sehr erhebliche Rolle, die in Frankreich, Oesterreich, Italien u. A. den Monopolen zufällt. Eine besondere Bedeutung hat die Frage des Eigenerwerbs durch die Staatseisenbahnen erhalten. Das Nähere hierüber in Abh. III. Die Erwerbseinkünfte des Staates.

3) Der öffentliche Credit, die gegenwärtige Ausgabe künftiger Einnahmen. Streng genommen dient jede größere Verwaltung der Zukunft wie der Gegenwart, gerade wie überhaupt das heutige Geschlecht für das künftige mitarbeitet. Es wird aber bei

großen Ausgaben, deren Vortheile die kommenden Generationen fast noch mehr genießen werden als die künftigen, unmöglich, mit den regelmäßigen Einnahmen auszureichen. Man muß also, soweit es nicht aus ökonomischen Gründen rathsamer scheint, unrentable Staatsgüter zu veräußern, sich außerordentliche Einnahmen verschaffen, indem man künftige Einkünfte kapitalisirt, im Wege des Credits flüssig macht, hiefür aus den ordentlichen Einnahmen Zinsen zahlt und die Anleihe allmälig wieder abträgt. Lediglich der Zweck, für den im einzelnen Falle der Credit in Anspruch genommen wird, entscheidet über die Berechtigung, dies zu thun.

II. Geschichte der Finanzwissenschaft.

§ 9. So einfach und unbestreitbar uns der Zusammenhang von Volkswirthschaft und Finanzwesen erscheint, so ist doch die Erkenntniß desselben sehr neuen Datums.

Dem *Alterthum* wie dem *Mittelalter* war zwar die Bedeutung guter Finanzen für das Staatswohl nicht verborgen, aber es fehlte das höhere wirthschaftliche Bewußtsein. Der *antike Staat*, wesentlich auf Eroberung, Ausbeutung fremder Völker und Sklaverei gebaut, kannte den wirthschaftlichen Begriff der Arbeit nicht, ließ also den wichtigsten produktiven Faktor unentwickelt. Alle rein körperliche Arbeit galt als knechtisch, auch der, welcher sich aus Noth über dies allgemeine Vorurtheil hinwegsetzen wollte, konnte nicht mit der billigen Sklavenarbeit concurriren; selbst Xenophons Vorschläge, das Finanzwesen Athens unabhängiger zu gestalten, gipfelten in dem Vorschlage, die Silberbergwerke Attikas durch möglichst zahlreichen Sklavenbetrieb nutzbarer zu machen. So konnte weder der Ackerbau sich intensiv steigern, noch ein freies Gewerbe emporkommen, selbst der Handel war mit dem Makel der Unehrlichkeit behaftet, einen Realcredit gab es nicht, die nach römischer Sitte als anständig geltenden Erwerbszweige setzten für erfolgreichen Betrieb bedeutendes Vermögen voraus, so der Großhandel, die Pachtung öffentlicher Abgaben, Uebernahme ausverdungener Lieferungen, Geldgeschäfte in größerem Maßstabe; Staatsdienst, Kunst und Wissenschaft waren geachtet nur, wenn sie nicht nach Brode gingen. Demzufolge waren auch die Staatseinkünfte in erster Reihe auf Beute, Confiscation und Tribut begründet, aus diesen ward der Schatz für außerordentliche Ausgaben gespeist. Zur Zeit der Blüthe *Athens* bestanden drei Fünftel der Einnahmen aus den Tributen der Bundesgenossen, alle niederen Beamten waren Staatssklaven, dem *Römer* war der Krieg Erwerbsquelle, die Beute ward zwischen dem Heer und dem Staat getheilt[9]). Daneben finden sich allerdings auch andere Einkünfte; so in *Athen* von Verpachtung von Staatsländereien, Bergwerken, Zöllen; Gerichts- und Strafgelder, namentlich aber die Kopf- und Gewerbesteuern der Schutzverwandten, welche die Bürger natürlich nicht zahlten. Als direkte Steuer für diese gab es nur die außerordentliche, Anfangs sehr selten, seit dem peloponnesischen Kriege häufiger, aber nur für Kriegszwecke vorkommende Einkommensteuer, wobei die einzelnen Klassen nach verschiedenem Maßstabe für ihr Steuerkapital (τιμημα) eingeschätzt wurden. In jeder Gemeinde wurden Ausschüsse der Wohlhabendsten, Symmorien gebildet, welche den Steuervorschuß leisteten, den ihnen dann die übrigen Steuerpflichtigen zu ersetzen hatten. Die höchste Besteuerung der Reichen lag in der Ehrenlast der Liturgien, des Aufwandes für Feste, öffentliche Spiele, Stellung von Kriegsschiffen, wodurch dem Staate zwar keine Einnahme erwuchs, aber Ausgaben erspart wurden[10]).

Rom ließ sehr bald den alten Grundsatz fallen, daß der Lohn der Herrschaft einzig

9) Un peuple dominateur, tel qu'étaient les Athéniens et les Romains, peut s'affranchir de tout impôt, parcequ'il règne sur des nations sujettes. Il ne paie pas pour lors à proportion de sa liberté, parcequ'à cet égard il n'est pas un peuple, mais un monarque. (Montesq. Esp. de l. XIII. 12.)

10) vgl. die Ausführungen in *Böckh's* Staatshaushalt der Athener, 2. Aufl. Berlin 1851 I. S. 201 ff.

diese selbst sei, die Unterthanenschaft ward theils Gegenstand der Ausbeutung durch die Bürger, theils ein nutzbarer Besitz des Staates. Abgesehen von der beweglichen Kriegsbeute nahm der römische Staat in den eroberten Ländern den ganzen Grundbesitz, welcher bisher den Herrschern derselben gehörte, als Privateigenthum in Anspruch. Daneben zahlten alle nicht speciell mit dem römischen Bürgerrecht oder der Steuerfreiheit beschenkten Gemeinden (civitates immunes) eine jährliche feste Geldabgabe (stipendium, tributum) oder Zehnten und Hutgelder, welche die Republik verpachtete; dasselbe geschah mit den indirekten Abgaben, den Wegegeldern und Zöllen. Dazu kamen noch die militärischen Requisitionen, von den Erpressungen und Bußen nicht zu reden. Die Einnahme, welche Rom derart aus den Provinzen zog, war somit nicht sowohl eine Besteuerung der Unterthanen in unserem Sinne, als eine den attischen Tributen vergleichbare Hebung. In den Zeiten der Bürgerkriege treten die Einnahmen aus den Confiscationen hinzu, durch welche man die besiegten Gegner auch wirthschaftlich zu vernichten suchte, die Buße der afrikanischen Großhändler betrug 22 Mill. M., der von den Käufern des Vermögens des Pompejus gezahlte Preis 16 Mill. Neben diesen Einnahmequellen trat die von den Bürgern nur im Falle der Noth erhobene außerordentliche Steuer (tributum), die nach glücklich bestandenem Krieg wiedererstattet ward, ganz zurück und ist nach der Schlacht von Pydna überhaupt nicht mehr erhoben; aber auch so lange sie bestand, war sie in ungerechtester Weise vertheilt, indem allein das dominium ex jure Quiritium, nicht die Staatsländereien und Kapitalien pflichtig waren. Die Aermeren, die nur ihr kleines Ackergut hatten, mußten für ihr ganzes Vermögen steuern, ohne die Schulden in Abzug bringen zu dürfen; die Reicheren, welche außer jenem Privateigenthum noch bedeutende Kapitalien und gepachtete Staatsländereien hatten, steuerten nur mit dem kleinsten Theile ihres Vermögens, wozu noch kam, daß letztere ihre Felder durch Sklaven bestellen ließen, deren Arbeitskraft durch Kriege unberührt blieb, während für den, der seinen Acker selbst bauen mußte, jeder längere Krieg einen vollständigen Stillstand der Kultur bedeutete. Als einzige spätere direkte Steuer finden wir die vigesima hereditatum (vergl. Erbschaftssteuer). In den Provinzen dagegen bestand in der Kaiserzeit eine ausgebildete Steuerverfassung, welche dem Reiche ein bedeutendes Einkommen sicherte, aber auf den Ländern auch als schwerer Druck lastete und vornämlich zur Auflösung des Reiches beigetragen hat. Die Hauptlast war eine hohe Grundsteuer (capitatio), alle, die keinen eigenen Grundbesitz hatten, zahlten eine Kopfsteuer (census, tributum), die Beamten mußten für die bestimmte Summe ihres Districtes aufkommen und waren schon deshalb zu strenger Eintreibung genöthigt.

§ 10. Diese Abgaben blieben auch im *fränkischen Reiche* in den Gegenden bestehen, in welchen sich die römische Steuerverfassung erhielt, kamen aber im Fortgang der Zeit, namentlich durch die Ausbildung des Lehenswesens, in Wegfall oder gingen in andere Formen über. In erster Linie fließen die Einkünfte des germanischen Königthums aus seinem Grundbesitz, der theils aus angestammtem Familiengut, größtentheils aber aus den in den früher römischen Theilen belegenen Fiscalgütern und in den übrigen zuwachsenden Gebieten aus dem Eigenthum des bisherigen Fürstenhauses bestand, welches mit der Herrschaft an den Sieger überging. Der König erscheint eben als ein großer Grundbesitzer, dessen Land in allen Theilen des Reiches zerstreut liegt, sich durch Einziehungen, Kauf u. s. w. vermehrt, wie es durch Schenkungen und Vergabungen vermindert wird, die Wirthschaft ist eine Domänenwirthschaft im ausgedehntesten Maßstabe. Hiezu kamen, abgesehen von Geschenken, Naturalleistungen, Tributen unterworfener oder schutzbefohlener Völkerschaften, Einkünfte aus Zöllen, Hafen-, Wege-, Thor- und Brückengeldern, aus Bußen, Confiscationen, erblosen Sachen, Einnahmen, welche der Forst- und Wildbann abwarf. Wie aber die königliche Gewalt überhaupt etwas privatrechtliches in ihrem Wesen hatte, so vermischen sich diese öffentlichen Einkünfte mit denen, die der König aus Grundbesitz

und herrschaftlichen Abgaben zieht, es giebt keinen Unterschied zwischen der Kasse des Staates und des Königs, Recht und Besitz des Fiscus ist eben nur Recht und Besitz des Königs.

Im Laufe der Zeit verringerte sich das königliche Krongut durch Ausbildung des Lehenswesens, Schenkungen an Große, Bisthümer und Klöster, Kriege u. s. w. immer mehr, ebenso gingen Verkehrsabgaben, Münz- und Bergrecht und alle ähnlichen Rechte des Königs, aus denen Einkünfte fließen konnten (iura regalia) mit wenigen Ausnahmen auf die Landesherren über. Damit war die finanzielle Entwicklung in die Territorien verlegt. Wie früher im Reiche, so waren auch für den Landesherrn Hauptquellen die Einnahmen aus den Domänen, die theils altes Familiengut, theils ursprünglich vom König verliehenes Amtsgut waren. Daneben bilden sich unter dem Einfluß des römischen Rechtes und des Partikularismus die Regalien aus und greifen als Abgaben vom Verkehr immer mehr in das Gebiet des Handels und der Gewerbe hinein. Ein ungeheures Gewirr der verschiedenartigsten und hemmendsten Wege-, Brücken-, Hafen-, Stapel-, Marktgelder und vor allem von Durchfuhrzöllen bedeckt das Reich. Dazu kommen die Einnahmen aus Heimfalls- und Abzugsrecht, Aemter- und Privilegienverkauf, Sporteln aller Art. Die Stände bekämpfen im einzelnen Falle oft diese Methode des Landesherrn, sich Geld zu verschaffen, leugnen aber principiell nicht, daß diese Einkünfte ein unabhängiges Recht der Landesregierung sind.

§ 11. Ein eigenartiges Bild bieten die bedeutenderen Städte, namentlich die zur Selbständigkeit gelangten[11]). Wenn wir in diesen mittelalterlichen Gemeinwesen überhaupt vielfach Vorläufer des modernen Staates sehen können, indem dieselben auch diejenigen Functionen übernehmen mußten, welche heute Aufgaben der Staatsgewalt geworden sind, so ist dies besonders auf finanziellem Gebiete der Fall. Das städtische Bedürfniß erforderte umfassende ständige wie außerordentliche Ausgaben für die Vertheidigung der Stadt, den Schutz der Bürger, öffentliche Bauten, Aufwendungen für den Verkehr. Nun besaßen die Städte zwar meist auch mehr oder weniger beträchtliches nutzbares Eigenthum an Landgütern, Forsten, Mühlen, Steinbrüchen u. s. w., aber der Ertrag desselben, sowie der in ihren Händen befindlichen Regalien reichte nicht aus für den Bedarf. So blieb nur übrig, von Allen, welche die Vortheile der Stadt genossen, eine entsprechende Beihilfe für die gemeinsamen Ausgaben zu fordern. Hier tritt also zuerst die Steuer im modernen Sinne auf, die Beitragspflicht aller Mitglieder eines Gemeinwesens für dessen Lasten nach ihrer Leistungsfähigkeit als allgemeine Bürgerpflicht, und wesentlich für den Charakter der freien Stadt im Gegensatz zur fürstlichen war eben das Recht der Selbstbesteuerung. Anfangs wurden besondere Steuern nach dem jedesmaligen Bedürfniß erhoben, bei wachsendem Bedarf ständige Abgaben, vorbehaltlich außerordentlicher nöthig werdender Zusatzsteuern. Die ordentlichen Auflagen hatten überwiegend die Natur indirekter, auf Verbrauchsgegenstände und Verkehrsakte gelegter Abgaben, als außerordentliche wählte man meist direkte Vermögenssteuern, beziehungsweise mit diesen combinirte Personalsteuern; im Laufe der Zeit wurden auch diese vielfach ständige. Reichten beide nicht aus, so nahm man den öffentlichen Credit in Anspruch, theils durch Anticipation von Einnahmen im Wege der schwebenden Schuld, theils durch Aufnahme einer fundirten Schuld in Geldrenten. Diese ganze Art des städtischen Haushaltes ließ sich nur bei Geldwirthschaft durchführen und so finden wir in den mittelalterlichen Städten zuerst eine durch eigene Organe unter gesetzlich geordneter Controle geführte Staatswirthschaft im heutigen Sinne, denn die allgemeinen Reichssteuern treten im Mittelalter nur vereinzelt auf, wie 1207 für Unterstützung des heil. Landes, bei den Hussiten- und Türkenkriegen; und die seit 1548 eingeführten Kammerziele für die Kosten des Reichskammergerichtes waren so unbedeutend, die außer-

11) Vgl. Schönberg, Finanzverhältnisse der Stadt Basel im XIV. und XV. Jahrh. 1879.

ordentliche Steuer der Römermonate bei Reichskriegen so unvollkommen, daß beide nicht in's Gewicht fielen; der große Plan eines finanziellen Reichsgrenzzolles (1523) scheiterte.

§ 12. Sehr langsam brach sich der Gedanke der allgemeinen Steuerpflicht und mit ihr die Geldwirthschaft in den Territorien Bahn. Zu einer Steuer waren die Landesherren als solche nicht berechtigt, sie wenden sich in dem Maße, als die Einkünfte aus Domänen und Regalien nicht mehr genügen, an die Stände, ihnen außerordentliche Beihilfen zu gewähren (adjutorium, subsidium, petitio, Bede, aides), welche von den Ständen nicht nur bewilligt, sondern auch umgelegt und verwaltet werden. Der Landtag vertheilt die zu erhebende Summe auf die Steuerpflichtigen, er bestimmt die Steuereinheit, den Steuerfuß, besorgt die Erhebung durch seine Beamte und verwaltet die eingehenden Gelder durch seinen Ausschuß als Landschaftskasse, welche von der fürstlichen Kammerkasse ganz getrennt bleibt; die Regierung hat nur die ihr bewilligte Summe in Empfang zu nehmen. Für eine Zahl an und ab eintretender Fälle ward es Herkommen, daß solche Beihilfen nicht abgeschlagen werden konnten, übrigens aber behauptete sich der Charakter der Bede als eines freiwilligen Zuschusses noch lange. Nicht nur Klock in seiner Schrift de contributionibus (1634) hält den Satz fest, daß die Unterthanen blos in subsidium der Kammergüter besteuert werden sollen, sondern auch Seckendorff faßt im „Teutschen Fürstenstaat" (1656) die Steuer als ein „Extraordinaer Mittel, das die Christlichen Obrigkeiten anders nicht als in hochdringenden Nöthen begehren". Erst allmälig wird mit dem steigenden öffentlichen Bedarf durch stehende Heere und Beamtenthum, theilweise auch zufolge der Verringerung des Kammergutes die Bewilligung ständischer Zuschüsse Regel und mit dem Sinken der ständischen Rechte immer mehr Form. Daneben sind in dieser älteren Zeit wesentlich zwei Momente hervorzuheben, das Eindringen des wälschen Regalismus, wie Roscher denselben nennt (S. 151 ff. 158 ff.) und der Ende des 17. Jahrhunderts beginnende und durch das 18. Jahrhundert fortgeführte Accisestreit. Wenn diese Entwicklung sich mehr oder weniger analog in den verschiedenen Staaten des Festlandes vollzieht, so sehen wir einen wesentlich andern Verlauf in England, das allein gegenüber der continentalen Zersplitterung des Lehenswesens die Staatseinheit festhielt. Allerdings sicherte sich Wilhelm I. auch einen ungeheuern Grundbesitz bei der Eroberung, aber daneben treten nicht blos Gebühren im weitesten Sinne (fines et amerciamenta) auf, sondern sehr bald wirkliche Steuern, so die Militärbefreiungssteuern (tallagia et scutagia), dann auch Einkommensteuern. England ist ferner das erste Land, das, wie einen Kataster im Domesdaybook, eine einheitliche Finanzverwaltung in dem Schatzamt (scaccarium, exchequer) erhält, welches alle Zahlungen leistet, alle Einkünfte einzieht und als Schatzgericht alle Finanzstreitigkeiten entscheidet, es bietet das erste Beispiel eines Staatshauptbuches (rotulus annalis, great Roll of the Exchequer), in welchem alle jährlichen Einnahmen und Ausgaben verzeichnet werden. Die Magna Charta legt sodann den Grund des Steuerbewilligungsrechtes, indem sie bestimmt, daß außer den drei herkömmlichen Steuern (Lösegeld des Königs, Ritterschlag des ältesten Sohnes, Aussteuer der ältesten Tochter) keine Abgabe erhoben werden solle, „nisi per commune consilium regni nostri". Die Könige brechen diese Zusage oft oder suchen sie durch indirekte Abgaben, Naturalrequisitionen, Verpfändungen u. s. w. zu umgehen, aber das Parlament widersteht zähe und setzt 1382 zum erstenmal die Appropriationsclausel durch, wonach das bewilligte Geld nur für den bestimmten Zweck ausgegeben werden darf. Schatzräthe des Parlaments prüfen die Einnahmen und Ausgaben. Die Bürgerkriege, der thatsächliche Absolutismus der Tudors und das verfassungswidrige Regiment der Stuarts stellen zwar diese Errungenschaften wieder in Frage, aber nach langem Kampfe siegt mit dem Thronwechsel von 1688 die Finanzhoheit des Parlamentes endgiltig, gleichzeitig wird die Staatsschuld im modernen

Sinne begründet, die parallel mit der Ausdehnung des britischen Kolonialreiches und seiner inneren wirthschaftlichen Entwicklung steigt.

In Frankreich dagegen herrscht seit Ludwig XIV. der Absolutismus auch auf finanziellem Gebiete, wobei die Steuerprivilegien der bevorrechteten Stände bestehen bleiben. Gleichzeitig aber wird Colbert der Schöpfer strenger Ordnung im Staatshaushalt, er vermindert wenigstens möglichst die Härten der Besteuerung, beseitigt innere Zölle und ähnliche hemmende Abgaben, legt den Grund des modernen Rechnungswesens und bringt so ohne neue Steuern Einnahmen und Ausgaben in's Gleichgewicht. Neben dieser Ordnung ist der Gedanke, welcher die Colbert'sche Finanzwirthschaft charakterisirt, die Einsicht, daß blühende Finanzen sich nur auf einen blühenden Volkswohlstand begründen lassen, während bis dahin die Kunst der Finanzmänner nur darin zu bestehen schien, möglichst viel aus dem Volke herauszupressen.

Die wissenschaftliche Erkenntniß eines rationellen Finanzwesens blieb gleichwohl bis in's 18. Jahrhundert sehr dürftig, eine tiefere Erfassung seiner Probleme finden wir fast nur bei Bodinus (1530—96), der sich als Politiker wie als Volkswirth über seine Zeitgenossen erhebt, er giebt zuerst eine Systematik der Staatseinnahmen, wobei zu bemerken ist, daß er wie Seckendorff directe Steuern nur im Falle unabweislicher Nothwendigkeit zulassen will, er greift vor allem die Steuerprivilegien an und betont scharf die Forderung der Allgemeinheit der Besteuerung und ihre gleichmäßige Vertheilung, nur die Steuern sind zu billigen, „quae in omnes ordines pro singulorum facultatibus exequantur.“ Die facultates erklärt er durch „pro viribus, pro cuiusque opibus ac fortunis.“ Ein Fortschritt findet sich in Klock's Schrift de aerario (1651), sofern derselbe die allgemeine Steuerpflicht betont, die Lebensnothdurft steuerfrei lassen und nur das Einkommen (fructus) besteuern will, während die beiden Delacourt's als Vertreter der holländischen Handelsoligarchie die Consumtionsabgaben vor den direkten Steuern bevorzugen, deren starke Anspannung leicht die Reicheren zur Auswanderung bewegen würde. Auch Seckendorff spricht sich für Verbrauchssteuern aus, weil dieselben unmerklich und freiwillig gezahlt würden, und wenn sie die Aermeren mehr belasteten als die Reicheren, dies sich durch höhere Löhne ausgleiche. Conring macht auf den Unterschied der Nothwendigkeit der zu besteuernden Gegenstände aufmerksam (de contr. 62). Klock in der genannten Schrift will die unteren Klassen steuerfrei lassen und verwirft deshalb die Accise, als allgemeinen Grundsatz für die Steuern stellt er hin, daß sie „collecta secundum facultatem patrimonii imponi debent — quia nisi eorum proportio commensuretur, ut onera commensurata sint viribus eorum quibus imponuntur, semper erit iniustitia.“ Aber erst Montesquieu bringt 1748 im 13. Buche seines „Geistes der Gesetze“ den Zusammenhang des Finanzwesens mit dem ganzen inneren Staatsleben, speciell mit den socialen Zuständen und der Verfassung zur Anschauung. Er zeigt die Beziehungen der Besteuerung zur Sklavenarbeit, zum Despotismus und zur Freiheit — on peut lever des tributs plus forts à proportion de la liberté des sujets — und giebt eine kurze, aber für seine Zeit bedeutsame Charakteristik der einzelnen Steuern. Gleichzeitig tritt als Reaktion gegen das Merkantilsystem die mehr speculative physiokratische Schule auf. Ihr Ausgangspunkt war ein finanzieller, das Werk La dîme royale von Vauban (1707), der selbst nicht zu den Physiokraten gehörte, aber ausgehend von den heillosen Finanzzuständen Frankreichs, zuerst die Idee einer einheitlichen Einkommensteuer aufstellte. Weil alle Staatsbürger den Schutz des Staates bedürfen und dieser denselben nicht gewähren kann ohne die nothwendigen Mittel hiefür, so müssen alle Bürger im Verhältniß ihres Einkommens dazu beitragen und jedes Privileg, das hievon befreit, ist ungerecht. Das Einkommen muß nach Vauban deshalb der Maßstab der Steuer sein, weil je vornehmer und reicher jemand ist, desto mehr er den Schutz des Staates bedarf. Die demgemäß zu

erhebende Einkommensteuer nennt er dîme royale und legt dar, wie sie von den einzelnen Einkommen zu erheben sei, wobei das menu peuple, die kleinen Handwerker und Arbeiter, besonders zu schonen sei. Da aber der Staatsbedarf durch diese Steuer allein nicht gedeckt werden könne, müßten die Salzsteuer, die Zölle und Verbrauchsabgaben von entbehrlichen Lebensbedürfnissen beibehalten werden.

Diese Idee Vauban's, das Steuersystem möglichst auf eine einheitliche, allgemeine und gleichmäßige Abgabe zu stellen, blieb bei den Physiokraten maßgebend, nur zogen dieselben nach ihren eigenthümlichen volkswirthschaftlichen Anschauungen aus dem Satz, daß die Landwirthschaft allein einen Reinertrag abwerfe, den Schluß, daß aus diesem allein der Staatsaufwand bestritten werden könne [12]). Systematisch entwickelt diese Ansichten namentlich Quesnay in seinem Tableau économique und den Maximes générales. Dem naheliegenden Einwand, daß der Ertrag einer solchen Steuer vom Reinertrag nie für den Staatsbedarf ausreichen könne, glaubten die Physiokraten durch die Forderung zu begegnen, daß der Staat sich auf den Rechtsschutz und die Volkserziehung beschränken und der bisherigen Vielregiererei entsagen solle, durch welche man strebe, Handel und Gewerbe künstlich zu leiten. So unpraktisch diese Forderung und so schief der Gesichtspunkt war, von dem die Physiokraten ausgingen, so haben sie doch durch ihre Kritik anregend gewirkt und vor allem A. Smith einen Anstoß zu seinem großen Werke gegeben; am eingehendsten unter ihnen beschäftigte sich der ältere Mirabeau mit den Steuern in seiner Théorie de l'impôt (1761), der, da der impôt unique vom produit net nicht ausreiche, das Zugeständniß machte, daneben die Salz- und Tabaksteuer zu belassen und eine Personalsteuer nach dem Reinwerth der Wohnungen verbunden mit einer Klassensteuer (capitation) zu erheben. Im Gegensatz zu den Physiokraten sucht Forbonnais in seinen Principes et observations économiques (1758) darzuthun, daß die gleiche Besteuerung nach dem Einkommen ungerecht sei, da sie das kleine Einkommen viel schwerer treffe als das größere. In seinem Satze „celui dont le revenu est borné à la substance nécessaire ne peut aider personne“ liegt der Ausgangspunkt der Lehre vom Existenzminimum, er verwirft deshalb alle Steuern auf unentbehrliche Lebensbedürfnisse. Praktisch suchte Turgot auf physiokratischer Grundlage für die Reform der Finanzen zu wirken, erreichte aber wesentlich nur eine freiere Bewegung des Handels und der Gewerbe und scheiterte in seinen weiteren Absichten an der Coalition der privilegirten Interessen. Die französische Revolution unternahm eine Regelung der Finanzen nach physiokratischen Grundsätzen, deren Durchführung sich aber sofort als unmöglich erwies; auch die successive Wiederherstellung andrer direkter Steuern vermochte nicht den Bankerott aufzuhalten, aus dem erst Napoleon das Land rettete durch ein umfassendes indirektes Steuersystem, welches neben den direkten vier Hauptertragssteuern (Grundsteuer, Thür- und Fenstersteuer, Personal- und Mobiliarsteuer und Gewerbesteuer) fortan die Grundlage der französischen Finanzen geblieben ist.

In England trat 1784 William Pitt als Finanzreformer nach rationellen Grundsätzen auf, indem er den Zolltarif in liberalem Sinne revidirte, dadurch den Schmuggel beseitigte, die Einnahmen erhöhte und die Einkommensteuer einführte.

§ 13. Bereits zuvor, 1776, unternahm es A. Smith in seinem Wealth of Nations, Buch V, ch. II. p. 2, eine Staatswirthschaftslehre in Bezug auf die Besteuerung aufzustellen und ward damit der Begründer der Finanzwissenschaft im heutigen Sinne, daß die Gesetze der Volkswirthschaft den Gesetzen über Steuern zu Grunde liegen müssen. Freilich verwirft er einseitig alles Einkommen des Staates aus eigenem Besitz und Erwerb, seine Finanzwissenschaft ist nur Steuer- und Staatsschuldenlehre, aber er faßt zuerst den inneren Zusammenhang der einzelnen Steuern, welche auf eine oder mehrere der drei Einnahme-

12) Que l'impôt soit établi immédiatement sur le produit net des biens-fonds et non sur le salaire des hommes, ni sur les denrées. (Quesnay Max. V.)

quellen, Rente, Gewinn und Lohn, fallen müssen und giebt diesem Zusammenhang Ausdruck in seinen berühmten vier Steuerregeln. II. III. und IV. derselben, daß jede Steuer bestimmt sein, in der möglichst wenig drückenden Weise und mit den möglichst geringen Unkosten erhoben werden solle, sind unbestritten. Die wichtigste aber ist die erste: „Die Unterthanen jedes Staates sollten zum Unterhalt der Regierung so genau als möglich im Verhältniß ihrer Leistungsfähigkeit beitragen, das heißt im Verhältniß des Einkommens, das sie jeder unter dem Schutz der Regierung genießen." Es liegt auf der Hand, daß der zweite Satz keineswegs aus dem ersten folgt und daß der Grund, weshalb er die Beitragspflicht nach Verhältniß der Leistungsfähigkeit gleichstellt mit der nach Verhältniß der Einkünfte, nämlich der Schutz des Staates, ein mechanisch-abstracter ist, da er gewisse unstreitig bestehende, aber wirthschaftlich nicht scharf abzugrenzende Größen auf arithmetisch feste Verhältnisse zurückführen will. Diese Auffassung, von der übrigens Smith im Einzelnen praktisch manche Ausnahmen zugesteht, wurzelt in seiner dürftigen Auffassung des Staates, dessen Bedeutung für die Volkswirthschaft er sehr unterschätzt. So gewiß dieselbe überwunden ist, so hat seine Steuerpolitik doch ebenso epochemachend gewirkt wie sein ganzes Buch, wobei in Betracht zu ziehen ist, daß gerade bei der Finanzwirthschaft die psychologisch-sittlichen, nationalen und geschichtlichen Factoren weniger in Betracht kommen, welche Smith im Wirthschaftsleben überhaupt entschieden unterschätzte. Nimmt man hierzu die reiche Ausstattung seiner Ausführungen mit Beispielen aus der positiven Finanzgesetzgebung, sowie die bewundernswürdige Feinheit der Methode, mit welcher ein vielfach unsicheres und sehr lückenhaftes Material verwerthet wird, so wird man auch nach der finanziellen Seite die Verdienste Smith's kaum hoch genug anschlagen können. Seine englischen Nachfolger haben die Finanzwissenschaft nicht erheblich gefördert, sie wurzelten zu sehr in den Parteigegensätzen ihres Landes, Ricardo z. B. steht ganz auf den Smith'schen Grundsätzen und weicht nur in der Auffassung einzelner Steuern von ihm ab; erst J. St. Mill unternahm es, das Werk seines großen Vorgängers den erweiterten Kenntnissen und fortgeschrittenen Ideen der Jetztzeit anzupassen. Er widerlegt treffend die Lehre, daß die Steuer ein Entgelt für den Vortheil sei, den die Staatsanstalten dem Einzelnen bieten, diese seien ein so unbedingtes Bedürfniß für Jeden, daß eine Unterscheidung, wer mehr Vortheil davon habe, unmöglich sei. Gleichheit der Besteuerung liege vielmehr in der Gleichheit der Opfer, welche die Steuer auferlege, er verlangt deshalb Steuerfreiheit des Existenzminimums, stärkere Heranziehung des fundirten Einkommens, Erbschaftssteuern, will aber den wesentlichen Staatsbedarf durch indirekte Steuern auf entbehrliche Verbrauchsgegenstände decken. So wenig seine Ausführungen im Einzelnen unanfechtbar sind, so bedeutend sind sie für die Gegenwart, namentlich auch weil er in England zuerst die Volkswirthschaft als ein mit dem übrigen nationalen und socialen Leben in enger Beziehung stehendes Gebiet behandelte und von diesem Gesichtspunkt haben die Kapitel 2—8 des V. Buches seiner Principles of political economy in ihrer Art für die Besteuerung ähnliche Wichtigkeit wie das Buch V von Smith. England hatte daneben den Vortheil einer Reihe bedeutender Finanzminister, unter denen namentlich Peel und Gladstone zu nennen sind, welche dem Staatshaushalt eine für die Verhältnisse des Landes nahezu vollkommene Gestalt gegeben, seinen Credit neu begründet und in ihren Reden eine Fundgrube geläuterter, finanzieller Erkenntniß geliefert haben. Englands Finanzwirthschaft beruht nach der Peel'schen, von Gladstone vollendeten Reform wesentlich auf ergiebiger Besteuerung entbehrlicher Genußmittel, Zölle und innere Verbrauchsabgaben liefern bei einer Ausgabe von 85 1/4 Mill. £ über 47 Mill., wozu 3 3/4 Mill. Stempel kommen, dagegen ergeben die directen Steuern (Einkommensteuer, Erbschaftssteuer, Grund- und Haussteuer) nur 22 Mill.

Auch Frankreich hat seit 1815 sehr tüchtige Finanzminister gehabt, die elastische

Kraft seiner Finanzen aber beruht weit mehr auf dem großen Reichthum des Landes als auf einem rationellen System, das vielmehr im Wesentlichen ganz das napoleonische geblieben ist. Dies hat sich sowohl während der Restauration wie nach der Niederlage von 1871 gezeigt, mit überraschender Leichtigkeit trug in beiden Epochen das Land die Mehrbelastung, welche 1871 700 Mill. Fr. erreichte und bereits in wenigen Jahren war das Gleichgewicht des Budgets hergestellt. Wenn nachdem die Einnahmen von 1876 bis 1880 stetig steigende Ueberschüsse ergaben, seitdem ein Rückgang eingetreten ist, so ist derselbe zum Theil der zu rasch erfolgten Aufhebung von Steuern, noch weit mehr aber der maßlosen Steigerung der Ausgaben zuzuschreiben und beweist, daß auch die Spannkraft des reichsten Landes Grenzen hat, welche nicht ungestraft überschritten werden[13]). — Auf wissenschaftlichem Gebiete fehlte es bis in die neueste Zeit zwar nicht an tüchtigen Arbeiten über einzelne Fragen, wohl aber selbständiger Bearbeitung der Lehre vom Staatshaushalt als Ganzen. Hier sind die Franzosen erst neuerlich eingetreten. Zu nennen ist Parieu, Traité des impôts. 4 vol. 2. éd. 1867. Er verwirft sowohl die Lehre der „relation commutative entre le profit retiré des dépenses publiques et le support des impôts, qui doivent y faire face", — sie sind la négation absolue de tout principe généreux dans l'administration publique — als auch die Lehre von der Gleichheit des Opfers, weil sie auf der schiefen Ebene des nivellement social stehe und will die Steuer („le prélèvement opéré par l'état sur la fortune ou le travail des citoyens pour subvenir aux dépenses publiques") begründen auf die „idée moyenne et simple qui proportionne l'impôt aux biens particuliers, considérés tout à la fois comme la base des sacrifices du citoyen et comme l'objet le plus palpable et le plus important de la protection de l'état. Les richesses individuelles, considérées ainsi comme la mesure commune du bénéfice retiré de l'ordre social et des mesures qui déterminent la possibilité du sacrifice de chacun, deviennent l'étalon de la contribution théoriquement la plus juste aux dépenses de l'état." Er verwirft demgemäß die progressive Steuer ebenso wie die stärkere Besteuerung des fundirten Einkommens als undurchführbar, erhebt sich aber über das Vorurtheil seiner Landsleute, indem er die Einkommensteuer befürwortet, welche z. B. de Puynode einen „tribut détestable où tous les principes sont faussés" nennt. Proudhons Ansichten, die sich zu verschiedenen Zeiten sehr widersprechen, haben vorwiegend nur die Bedeutung der Curiosität, in den Contradictions économiques verwirft er alle einzelnen Steuern principiell, erklärt aber das Uebel für unverbesserlich, so lange nicht die Organisation der Industrie und die politische Reform die Gleichheit der Vermögen herbeigeführt haben, in seiner Théorie de l'impôt dagegen bringt er ein System von Steuern, das zwar das Ideal der Gerechtigkeit nicht verwirkliche, aber sich ihm noch nähere. Die bedeutendste Leistung der Gegenwart ist Paul Leroy-Beaulieu's obengenanntes Werk Traité de la science des finances, das namentlich für französische und englische Verhältnisse ungemein reichhaltig ist, dagegen deutsche Verhältnisse nur unvollkommen berücksichtigt, ganz vermißt man bei ihm die Berücksichtigung der socialpolitischen Bedeutung des Finanzsystems; beachtenswerth ist auch die Schrift von V. Bonnet, La question des impôts (1879). Das junge Königreich Italien bietet das Bild eines Landes, welches sich eine überaus schwere Besteuerung auferlegt hat, um seinen Verpflichtungen gerecht zu werden und dies erfolgreich durchgeführt hat, so daß das Gleichgewicht im Budget hergestellt, der Zwangscours beseitigt und die drückende Mahlsteuer hat aufgehoben werden können, ein Zustand, den bisher weder Oesterreich noch Ungarn trotz starker Steuerlast haben erreichen können. Noch unerfreulicher sind die finanziellen Zustände Rußlands, wogegen Rumänien ein Beispiel zeigt, wie sehr eine weise Staatswirthschaft im Stande ist, die Hilfsquellen eines

13) Die Republik hat außer den 10 Milliarden Kriegsanlehen seit 1876 3,949,899,059 Fr. neue Schulden gemacht, zurückbezahlt nur 637,899,891 fr.

lange mißregierten Landes zu heben, ohne Steuerdruck haben sich in 16 Jahren die Einnahmen von unter 75 Mill. auf 207 Mill. Fr. gehoben.

§ 14. In Deutschland wird es mit dem aufgeklärten Absolutismus Grundsatz, daß die Regierung als Obrigkeit berechtigt ist, von allen Unterthanen aus Bürgerpflicht Steuern zu fordern, wobei indeß immer noch zahlreiche Steuerbefreiungen und Bevorzugungen bestehen bleiben. Aber während dieser Grundsatz bei den großen preußischen Fürsten, die mit der ständischen Mißwirthschaft und der Verkommenheit der städtischen Finanzverhältnisse aufräumen, durch ausgleichende Gerechtigkeit, strenge Ordnung und Sparsamkeit begrenzt wird, herrscht in den kleineren Staaten vielfach Willkür und ein enger Regalismus. Daneben geht der Streit über indirekte und direkte Besteuerung, oder wie man damals sagte Accise und Contribution, mit allmäligem Ueberwiegen der ersteren bis zur Regie Friedrichs II., während die letzteren noch immer sehr gegen die Domäneneinkünfte zurückstehen. Die Regie, welche Friedrich in der besten Absicht, um die nothwendigen Lebensmittel für die unteren Klassen zu entlasten, namentlich für Tabak und Kaffee einführte, begegnete übrigens heftigem Widerstand. Das Generaldirectorium warnte 1763 nachdrücklich vor der abenteuerlichen und unausführbaren Nachahmung ausländischer Einrichtungen und als der König seinen Willen doch mit französischen Beamten durchsetzte, riefen der Druck und die Plackereien des Monopols so lebhaften Unwillen hervor, daß seine Aufhebung unter Friedrich Wilhelm II. allgemein als Befreiung begrüßt wurde.

Die ersten Schriftsteller, welche ein rationelles Finanzsystem aufstellen, sind G. H. v. Justi (1766) und Sonnenfels[14]), auf dem Boden des Naturrechts und Vertragsstaates stehend, verlangen sie vor allem Gerechtigkeit in der Vertheilung der Steuerlast durch Proportionalität zum Einkommen und fordern daneben Bestimmtheit, Nachhaltigkeit, Maßhalten, J. Möser, den Roscher den größten deutschen Nationalökonomen des 18 Jahrh. nennt, hat finanzielle Fragen wenig erörtert. Die ersten Vertreter der Smith'schen Lehren in Deutschland, wie Kraus, Sartorius, Lueder, Stocker von Neuforn, Eschenmaier zeigen wenig Selbständigkeit, mehr thun dies in finanziellen Fragen Graf Julius Soden (1811), so undurchführbar sein Project einer einzigen, allgemeinen Productensteuer ist, Harl (1811) mit dem Vorschlag einer einheitlichen nach Maß des Vermögens zu vertheilenden Steuer und Krehl (1816) mit seiner Eintheilung in Ertrags- und directe Aufwandsteuern. Wahrhafte finanzielle Einsicht findet man in dieser Zeit vornämlich bei den großen Staatsmännern, denen Preußen seine Wiedergeburt verdankt. Stein, Schön, Niebuhr waren Volkswirthe ersten Ranges; an der englischen Nationalökonomie gebildet, sind sie durch die Schule der Praxis von allem Doctrinarismus befreit Stein's finanzielle Denkschriften sind mustergültig, Niebuhr's Beleuchtung der Finanzfragen in der französischen Revolution bleibt noch heute das beste, was darüber gesagt ist, neben ihm ist Fr. Gentz in seiner früheren Periode zu nennen mit seiner Uebersetzung und Commentirung von Ivernois Geschichte der französischen Finanzverwaltung (1797) und seiner Schrift über die Pitt'sche Finanzverwaltung.

Nach Herstellung des Friedens suchten die Regierungen ihre durch die langen Kriege zerrütteten Finanzen herzustellen, aber mit sehr verschiedenem Erfolge. Während Rußland und Oesterreich wesentlich im bisherigen Geleise blieben und aus Deficit und Zwangscours kaum herauskamen, begründete Preußen durch Neuordnung seines Steuerwesens und weise Sparsamkeit ein Finanzsystem, welches den wesentlichsten Anforderungen für seine wirthschaftliche Erstarkung entsprach. Die bedeutsamste Erscheinung in diesem System war der Zolltarif von 1818, welcher mit einer damals unerhörten Freisinnigkeit zum erstenmale in Europa den bisher allgemeinen Grundsatz hoher Schutzzölle durchbrach

14) Vgl. Roscher, S. 461 ff.

und die Grundlage des Zollvereins ward, der, durch den Vertrag mit Hessen-Darmstadt 1828 begonnen, allmälig unwiderstehlich alle deutschen Staaten in seine Kreise zog. Der günstige Einfluß dieses Tarifes auf Handel, Gewerbfleiß und Ergiebigkeit der Einnahmen, erregte bald allgemeine Aufmerksamkeit, aber erst in den vierziger Jahren folgte England dieser Politik; dann freilich um so entschlossener, so daß sein Tarif bald nur aus wenigen ergiebigen Finanzzöllen bestand, während die Wiedereinführung der 1816 abgeschafften beweglichen Einkommensteuer das Mittel gewährte, das Gleichgewicht des Budgets herzustellen. Frankreich beharrte auf dem napoleonischen Steuersystem, speciell auf prohibitiven Schutzzöllen, bis 1860 durch den Handelsvertrag mit England ein Umschwung begann, welcher den Anstoß gab zu einer allgemeinen Herabsetzung der Zölle der meisten Staaten Europa's, es ist die Aera der liberalen Handelsverträge, von der sich wesentlich nur Spanien und Rußland fernhielten, während in den Vereinigten Staaten der Norden den Bürgerkrieg zur Einführung hoher Schutzzölle benutzte; die bedeutendsten autonomen Colonieen Englands haben dasselbe gethan. In Europa trat eine rückläufige Bewegung erst mit dem deutschen Tarif von 1879 ein, nachdem wenige Jahre zuvor Fürst Bismarck die Beschränkung auf wenige ergiebige Finanzzölle als das richtige Ziel hingestellt hatte. Dieser Vorgang hat den Anstoß zu einer fast allgemeinen Erhöhung der Tarife der europäischen Staaten gegeben, nur England beharrt auf dem Peel'schen Finanzsystem.

Im übrigen Steuerwesen sind für die neuere Zeit noch zu erwähnen: die mit Ausnahme Englands wohl allgemeine Einführung der Rübenzuckersteuer, welche durch die Verdrängung des Colonialzuckers nothwendig wurde; die Ausbreitung der Einkommensteuer, neben den Ertragssteuern, über die meisten festländischen Staaten mit Ausnahme Frankreichs und Rußlands; in Deutschland die einheitlichere Gestaltung der Verzehrungssteuern, welche erst durch die Begründung des Reiches möglich ward, aber durch die Sonderstellung der Südstaaten noch beeinträchtigt wird. Daß demgemäß die indirecten Steuern einen bedeutenderen Platz einnehmen müssen, ist durchaus berechtigt, da nur sie das Mittel geben, die wachsenden Bedürfnisse eines großen Staatswesens zu decken, die rationelle Ausbildung dieser Steuern aber läßt noch sehr viel zu wünschen übrig, da der Widerstand der Interessenten bisher eine ausgiebige Reform der Zucker- und der Getränkesteuern gehindert hat[15]). Die Beseitigung der beiden untersten Stufen der Klassensteuer

15) Das Ergebniß des irrationellen Verfahrens der Reichsregierung in Betreff der Zucker- und der Getränkesteuern ist ein schlagender Beweis der Richtigkeit des S. 11 aufgestellten Satzes: „Wird das Verhältniß einer als richtig anerkannten Abgabe zu dem Gewinn aus der Waare, auf die sie gelegt ist, durch Veränderung in den Productionsbedingungen der letzteren ein ganz anderes, so muß dem die Finanzwirthschaft Rechnung tragen, indem sie die Abgabe entsprechend ändert. Geschieht dies nicht und wird z. B. dieselbe nicht erhöht, während sich der Productionsgewinn durch neue Erfindungen sehr gesteigert hat, weil eine Coalition von Interessenten dies zu hindern weiß, so ist das nicht nur eine Ungerechtigkeit, sondern wird auch für den Volkswohlstand nachtheilige Folgen haben, indem die großen Gewinne der betreffenden Industrie eine Ueberproduction herbeiführen müssen, deren nachtheilige Folgen auf sie selbst zurückfallen und sie somit auch weniger steuerfähig machen müssen." Das Gesetz von 1869, welches die Steuer auf 80 Pf. vom Ctr. Rüben setzte, gewährte, da nur der im Inland verbrauchte Zucker besteuert werden sollte, bei der Ausfuhr eine Vergütung, die mit 9.40 M. p.Ct. Rohzucker normirt ward, aber nur die Steuer, welche wirklich auf dem Zucker ruht, sollte vergütet werden, ausdrücklich erklärte der Regierungs-Commissär im Zollparlament am 16. Juni 1869, jede Ueberschreitung des Betrages würde eine Prämie involviren, welche die verbündeten Regierungen nie gewähren würden. Dies entsprach nur dem in Art. 4, b des zwischen Norddeutschland und den Südstaaten am 8. Juli 1867 für die Reorganisation des Zollvereines abgeschlossenen Vertrages, aufgestellten Grundsatz. „Die betreffenden Vereinsregierungen werden ihr besonderes Augenmerk darauf richten, daß in keinem Falle mehr als der wirklich bezahlte Steuerbetrag erstattet werde und diese Vergütung nicht die Natur und Wirkung einer Ausfuhrprämie erhalte." Die Bestimmung von Steuer und Ausfuhrvergütung von 1869 beruhte auf der Annahme, daß die Herstellung eines Centners Rohzucker $12\frac{1}{2}$ Ctr. Rüben erfordere, durch die Fortschritte der Technik, namentlich der Einführung der Osmose und Elution, ist nun aber das Verhältniß auf durchschnittlich $9\frac{3}{4}:1$ gesunken, so daß die Reichskasse nicht mehr $12\frac{1}{2} \times 80$ Pf. = 10 M., sondern durchschnittlich nur $9\frac{3}{4} \times 80$ Pf. = 7,80 M. für

in Preußen hat einem allgemein gefühlten Bedürfniß entsprochen, die Einführung der in den süddeutschen Staaten bestehenden Kapitalrentensteuer und die Reform der Einkommensteuer ist dagegen bis zur Stunde noch nicht erfolgt, die Reform der Erbschaftssteuer nach englischem und französischem Muster noch nicht einmal in Angriff genommen.

Die Entwicklung der deutschen Finanzwissenschaft seit 1815 ist eine sehr nachhaltige gewesen. Wurde sie schon früher weit mehr als in England und Frankreich als ein selbständiger Theil der Volkswirthschaftslehre behandelt, so traten dafür in neuerer Zeit noch fördernde Momente hinzu. Einerseits machte sich eine Reaktion gegen die Kant'sche Schule geltend, welche die Wirksamkeit des Staates möglichst einzuschränken suchte, andrerseits gab das neuerwachte politische Leben, die Verleihung von Verfassungen, die Steuer- und Budgetdebatten Anlaß zur Beschäftigung mit finanziellen Fragen. Jene Reaktion und die lebensvollere Auffassung der Bedeutung des Staates fand ihren gediegensten Ausdruck in der Tüchtigkeit des preußischen Beamtenthums, dem es gelang, das erschöpfte Land in verhältnißmäßig kurzer Zeit wiederaufzurichten und ein für damalige Zustände rationelles Steuersystem durchzuführen. Der beste wissenschaftliche Vertreter dieser Richtung ist J. G. Hoffmann (Die Lehre von den Steuern, 1840), während Rau, der von Roscher „der Volkswirthschaftslehrer der gut regierten Mittelstaaten" genannt wird, und in seiner Finanzwissenschaft weniger eigenthümlich, aber von viel umfassenderem Wissen erscheint, mehr unter dem Eindruck des parlamentarischen Lebens steht. Rau hat zuerst die Unterscheidung von Gebühren und Steuern durchgeführt. Neben ihm und Hoffmann sind eine ganze Reihe von Schriftstellern zu nennen, welche entweder die Finanzen selbständig oder als Theil von staatswissenschaftlichen Werken behandelt haben, zu den ersteren gehören Lotz, Fulda, Jacob, v. Prittwitz, Moltke, zu den letzteren v. Haller, A. Müller, Zachariä, Murhard, Rotteck. Das bedeutendste systematische Werk ist Jacobs

den Ctr. Rohzucker an Steuer erhebt und der Gewinn, der sich daraus für die Fabrikanten ergab, wurde noch gesteigert, indem es der Technik gelang, auch aus der Melasse, d. h. der bei der Rohzuckergewinnung unkrystallisirt zurückbleibenden Masse noch eine bedeutende Menge von Zucker zu gewinnen, die ganz unbesteuert blieb; sowohl hiefür wie für den zu gering besteuerten Zucker erhielten die Fabrikanten bei der Ausfuhr die Rückvergütung von 9,40 M, also gegen die Absicht des Gesetzes von 1869 und den Zollvereinsvertrag eine gewaltige Ausfuhrprämie. Statt nun den veränderten Verhältnissen der Production durch eine entsprechende Erhöhung der Steuer und derselben entsprechende Veränderung der Ausfuhrvergütung Rechnung zu tragen, verharrte die Regierung in vollster Unthätigkeit und als am 1. Decbr. 1877 Sachsen die geringe Erhöhung der Steuer von 80 auf 85 Pf. beantragte, stimmte Preußen dagegen und brachte so den Antrag zu Fall. Erst als die Ausfälle der Steuer sich 1881 auf 8,250,000 M beliefen, verstand man sich zur Einsetzung einer Enquête-Commission, obwohl die Sache so klar lag, daß es gar keiner weiteren Untersuchung bedurfte und als diese Commission, obwohl in ihr vorwiegend die Interessenten der Zuckerindustrie vertreten waren, vorschlug die Steuer auf 1,80 M. p. Doppelctr. Rüben zu erhöhen und die Ausfuhrvergütung auf 17,15 M. p. Doppelctr. Rohzucker zu ermäßigen, wollte das preußische Ministerium letztere auf 18 M. setzen, womit die ungesetzliche Prämie zu einer dauernden gemacht würde. Die traurigen Folgen dieser verkehrten Politik sind nicht ausgeblieben, die ungeheueren Gewinne, welche die Fabrikanten während einiger Jahre machten, führten zu einer Ueberproduction, welche die Preise des Zuckers auf einen unerhört niedrigen Stand brachten, andere Staaten wie Frankreich und Belgien erhöhten ihre Zuckerzölle, um sich vor der ferneren Ueberschwemmung mit deutschem Zucker zu wahren und der Staatssekretär v. Burchard mußte im Reichstag am 27. Nov. 1884 eine Mindereinnahme aus der Rübenzuckersteuer von 21 Mill. zugeben! Das Ergebniß ist also gleichmäßige Schädigung der Staatskasse wie der Industrie und die Schwierigkeit bei dem leidenden Zustand der letzteren die Steuer zu reformiren. Aehnlich ist es mit der Branntweinsteuer, Rußland zieht aus derselben 889 Mill. Fr., England 520, Deutschland nur 59 Mill., das Liter zahlt bei uns nur 13 Pf. Steuer. Auch hier entspricht dieselbe in Folge der Fortschritte der Technik nicht mehr den gesetzlichen Voraussetzungen. Diese nehmen einen Normalsteuersatz von 26,21 M. p Hektol. Alkohol à 50% an, die großen gewerblichen Brennereien aber erzielen jetzt durchschnittlich mindestens 80%, und diese überwiegen jetzt immer mehr, so daß auch der Einwand wegfällt, die Brennerei sei ein nothwendiges Nebengewerbe der Landwirthschaft und könne eine Erhöhung der Steuer nicht ertragen. Ohne diese aber kann wiederum nicht die Biersteuer erhöht werden, wie andererseits durch die Melasse die Branntweinbrennerei im Zusammenhang mit der Zuckersteuer steht. vgl. die Abhh. VII und VIII.

Finanzwissenschaft, der obwohl noch an der alten Idee festhaltend, daß die Steuern erst eintreten sollen, wenn Domänen und Regalien nicht ausreichen, dieselben mit umfassendem geschichtlichem Blick und Einsicht behandelt. Sehr viel bescheidener der äußeren Erscheinung nach, aber an Gedankenreichthum die meisten der genannten überragend ist die kleine Schrift von Johannes Schön „Die Grundsätze der Finanz", 1832. Die namhafteste Monographie dieser Periode ist wohl das Werk von Nebenius über den öffentlichen Credit, welches Schärfe der Wissenschaft mit dem praktischen Blick des Staatsmannes verbindet. In der Erörterung der principiellen Fragen der Finanzwissenschaft stehen in der neuesten Zeit wie in der Volkswirthschaft überhaupt zwei Richtungen sich gegenüber: die individualistisch-liberale, welche die Thätigkeit des Staates möglichst einschränken will, und die social-politische in ihren verschiedenen Schattirungen. Die erstere ist besonders in der Vierteljahrsschrift für Volkswirthschaft und Culturgeschichte durch J. Faucher, Alex. Meyer, K. Braun u. A. vertreten, die zweite geht von einer lebensvolleren Auffassung des Staates und örtlichen Selbstverwaltung als Gemeinwirthschaften aus und weist ihnen deshalb umfassendere Aufgaben zu, wenngleich große Verschiedenheit über den Umfang, in dem dies geschehen soll, bei den einzelnen Vertretern dieser Richtung besteht. Diese social-politische Auffassung der gesammten Volkswirthschaft mußte auch eine veränderte Behandlung der Finanzwissenschaft zur Folge haben. Den Anstoß hiezu gaben Schäffle in seinem Aufsatz „Mensch und Gut in der National-Oekonomie" (Deutsche Vierteljahrschrift 1861), namentlich aber Schmoller in seiner gedankenreichen Untersuchung „Die Lehre vom Einkommen in ihrem Zusammenhang mit den Grundprincipien der Steuerlehre" (Tübinger Zeitschr. f. Staatswissensch. 1863). Die Bedeutung beider Arbeiten geht weit über das Gebiet der Finanzwissenschaft hinaus, hier kommt in erster Linie die eingreifende Revision in Betracht, welche sie an den Grundlagen der Steuerlehre vollzogen, indem sie den Begriff des Einkommens und seine Bedeutung richtigstellten, die Theorie zurückwiesen, daß die Besteuerung auf dem Reineinkommen im Sinne des reinen Ueberschusses beruhen müsse, und die Steuerpflicht auf die Bürgerpflicht schlechthin begründeten. Auf die Einzel-Ausführungen der beiden Abhandlungen und die Abweichungen von einander ist hier nicht näher einzugehen, nur das sei erwähnt, daß Schmoller den Standpunkt, wonach progressive Steuern gefordert werden, „schon um die Vermögensungleichheit dadurch zu hemmen und die unteren Klassen zu erleichtern" als durchaus unhaltbar verwirft (S. 80). Schäffle, der in einer Note zu Schmollers Abhandlung die seinige einen „bloßen Wurf" nannte, hat dann später den „Finanzwissenschaftlichen Durchbau des ganzen Steuersystems", von dem er damals sprach (S. 62), in seinem Werke „Die Grundsätze der Steuerpolitik und die schwebenden Finanzfragen Deutschlands und Oesterreichs, 1880" geliefert, das als eine der hervorragendsten Leistungen auf dem Gebiete der Wissenschaft wie der Praxis zu bezeichnen ist, selbst wenn man nicht überall den Ansichten des Verfassers beipflichten kann (cf. meine Besprechung desselben, Annalen des deutschen Reiches 1882 S. 681). A. Wagner hat Anfangs eine Bearbeitung von Rau's Finanzwissenschaft unternommen, die aber unter seinen Händen zu einem selbständigen Werke geworden ist. (Finanzwissenschaft I. Th. Dritte Aufl. 1883. Einleitung. Ordnung der Finanzwirthschaft. Finanzbedarf. Privaterwerb. II. Th. Gebühren und allgemeine Steuerlehre 1880.) Wagner eigenthümlich ist die sehr eingehende Behandlung der Staatsausgaben und des Privaterwerbs, wo er die Ansicht vertritt, daß die Finanzwissenschaft in der socialen Phase der Finanzpolitik sich damit zu beschäftigen haben werde, „große Erwerbsquellen der Privatwirthschaft dieser zu entziehen und nach einem neuen Regalisirungsprincip dem Staate zum Zwecke specieller Leistungen für die unteren Klassen zu übertragen" (I. S. 50). Im engen Zusammenhang hiemit steht die Betonung des socialpolitischen Standpunktes bei der Besteuerung, in dem Sinne, daß „die Steuer nicht nur Mittel zur Deckung des Finanzbedarfs, sondern zugleich ein solches Mittel

dazu ist, welches in die bei freier Concurrenz entstandene Einkommens- und Vermögensvertheilung corrigirend miteingreift" (II. S. 288). Eine eigenartige Stellung nimmt L. v. Stein in seinem „Lehrbuch der Finanzwissenschaft" ein (4. Aufl. in 2 Bänden. 1878), das in seinen verschiedenen Auflagen große Veränderungen erfahren hat und mit Fülle des Wissens und geistvoller Behandlung eine originelle, aber oft fragliche Systematik und Dialektik verbindet. In gedrungener Kürze hat der auch als praktischer Finanzmann bekannte Freih. v. Hock die Finanzwissenschaft behandelt (Die öffentlichen Abgaben und Schulden, 1863), namentlich aber zwei vorzügliche Monographien geliefert: „Die Finanzverwaltung Frankreichs 1857" und „Die Finanzen der Vereinigten Staaten 1867". Der erstere Gegenstand hat eine zeitentsprechende neue Bearbeitung durch R. von Kaufmann (Die Finanzen Frankreichs 1882) erfahren. Das britische Steuerwesen behandelten Vocke (Geschichte der Steuern des britischen Reiches 1867) und Gneist im Engl. Verwaltungsrecht. Neueste Bearbeitung 1883. II. Viertes Kapitel. Besonders Preußen berücksichtigt Bergius, Grundsätze der Finanzwissenschaft. 2. Aufl. 1871, ist aber durch die neueren Reformen bereits theilweise veraltet. Bayerns Finanzwesen ist dargestellt in K. Stockar v. Umsorn, Handbuch der gesammten Finanzverwaltung im Königreich Bayern. 3. Aufl. v. F. Hock. 1882—83.

Neben diesen allgemeinen Werken würde eine vollständigere Bibliographie noch eine große Reihe von Monographien von theilweise dauerndem Werthe zu nennen haben, wie von Knies, Nasse, Schmoller, Wagner, Held, Neumann, Gneist, E. Meier, Bilinski u. A., die in den einzelnen folgenden Abschnitten Erwähnung finden werden.

II.

Die Staatsausgaben.

Von

F. Heinrich Geffcken.

Bluntschli, St.W. X. S. 78 ff. Wagner, F.W. I. Zweites Buch. Der Finanzbedarf. Stein, F.W. Zweites Buch. E. Pfeiffer, vergleichende Zusammenstellung der europäischen Staatsausgaben. 2. Auflage 1877. Schäffle, Zur Theorie der Deckung des Staatsbedarfs. Drei Aufsätze in der Tüb. Ztschr. für Staatswissensch. 1883—84.

1. Die Staatsausgaben im Allgemeinen.

§ 1. Die Staatsausgaben sind der in Geld ausgedrückte Bedarf der Gesammtheit für Zwecke der Gesammtheit. Allerdings wird die Regierung auch Aufwendungen in Naturalien machen z. B. Holz aus Staatsforsten anweisen, Beamten Dienstwohnungen geben; indeß sollten solche Verwendungen im Budget stets in Geld ausgedrückt, also bei Dienstwohnungen ein bestimmter Procentsatz der Besoldung berechnet werden, denn nur so lassen sich die Ausgaben wirklich feststellen und übersehen. Durchweg wird die Ausgabe in Geld geleistet, sei es, um persönliche Leistungen zu vergüten oder Sachgüter zu kaufen, oder endlich Schulden zu verzinsen und zu bezahlen.

§ 2. In den staatlichen Anfängen sind die Ausgaben unbedeutend, weil die Ansprüche an den Staat sehr bescheiden sind und noch keine Theilung der Arbeit eingetreten ist. Der Jäger, der Landmann ist zugleich Krieger, der Fürst Anführer und Richter. Bei weiterer Entwicklung bestreitet der König aus den ihm überwiesenen Domänen nicht bloß die sachlichen, sondern auch die öffentlichen Bedürfnisse, dazu kommen dann sachliche Leistungen, Zehnten von Feldfrüchten und Vieh, die zuerst der Kirche, dann auch dem Staate zugesprochen werden und in dem Maße als die Ausgaben mit den Bedürfnissen wachsen, regelmäßige Geldabgaben. Diese steigen auf dem Festlande besonders durch den Sieg des Königthums über die Stände, die Einführung stehender Heere und des Beamenthums und die Verminderung der Domänen, ein neues Element tritt sodann in der öffentlichen Schuld, ihrer Verzinsung und Amortisirung hinzu. Man kann indeß nicht sagen, daß diese Steigerung wesentlich in der Willkür des absoluten Königthums liege, sie findet thatsächlich am stärksten da statt, wo die Ausgaben der gesetzgebenden Gewalt, d. h. der Mitbewilligung der Volksvertretung unterworfen sind. 1688 betrug der englische Staatsaufwand $1\frac{1}{2}$ Mill. £, 1815: 55 Mill. und ganz besonders sind die Ausgaben in neuester Zeit gewachsen, wo mit Ausnahme Rußlands und der Türkei alle Ausgaben der Controle der Volksvertretung unterliegen. Es kommt dabei allerdings der gesunkene Geldwerth in Betracht, auch stehen in manchen Staaten den Ausgaben große Einnahmen aus eigenem Besitz und Erwerb gegenüber, nicht nur aus Domänen und Bergwerken, sondern namentlich auch aus Eisenbahnen. Im Ganzen aber beruht die Steigerung der Ausgaben auf den wachsenden Bedürfnissen des Staates und zu nicht geringem Antheil auf den Erfordernissen der öffentlichen Schuld. Die Ausgaben aller europäischen Staaten betrugen ohne Localabgaben nach den letzten Budgets über 12 Milliarden M. 1865: 9185 Mill., also eine Steigerung von fast 22%, so daß bei einer Bevölkerung von 310 Mill. 39 M. auf den Kopf kommen. Diese Ausgabe vertheilt sich frei-

lich sehr verschieden auf die einzelnen Staaten und auch bei jedem derselben läßt die bloße Steigerung der Ausgabebudgets nicht ohne Weiteres auf die der Steuerlast schließen. Wenn z. B. von 1865 bis 1883 die Ausgaben Englands von 1350 auf 1780, die Italiens von 726 auf 1230, die Frankreichs von 1733 auf 2522 Mill. Mark gestiegen sind, so sind diese Mehrbeträge fast ganz durch Steuern aufgebracht, sei es daß die bestehenden durch wachsenden Volkswohlstand ergiebiger wurden, sei es daß neue Abgaben aufgelegt wurden. Wenn wir dagegen in Preußen von 1878/79 bis 1883/4 eine Steigerung der Ausgaben von 441 auf 1040, der Schuldzinsen von 68 auf 130 Mill. M. finden, so beruht dies fast ganz auf der Verstaatlichung der Eisenbahnen. Indeß die Tendenz starker Steigerung der Ausgaben bleibt dabei bestehen.

§ 3. Der Inhalt der Staatsausgaben fällt zusammen mit den Aufgaben der Staatsverwaltung, um die ersteren richtig zu normiren, muß man also wissen, welche Zwecke die Verwaltung berechtigt ist in ihr Bereich zu ziehen. Die Thätigkeit derselben aber wechselt nach den Umständen, die Bedürfnisse jedes Staates sind so verschieden wie die Art ihrer Befriedigung, um die Ausgaben desselben zu prüfen, muß man also in seine Bedürfnisse, je nach den Zwecken seiner Verwaltungszweige, eingehen. Daß dies in richtiger Weise geschehe, ist die Aufgabe der gesammten Regierung des Landes, und von der Lösung dieser Aufgabe hängt auch das Geschick der Finanzen ab. „Faites-moi de la bonne politique et je vous ferai de bonnes finances“ sagte der französische Finanzminister Baron Louis mit Recht seinen Collegen, und gerade hiezu mitzuwirken, ist eine wesentliche Aufgabe der Landesvertretung jedes Staates, welche, abgesehen von anderen ihr übertragenen Rechten, schon durch ihr Budgetrecht den Bereich der Staatsthätigkeit abgrenzt, indem sie über Einführung neuer Institutionen und Behörden, Anstellung neuer Beamten, Unternehmung öffentlicher Arbeiten u. s. w. entscheidet und andererseits neben ihrer Finanzkontrole zu Reformen anregt, indem die sachliche Seite der einzelnen Ausgaben bei der Budgetdebatte erörtert wird. Aber eben jenes Wort von Louis zeigt schon, daß dies nicht die eigentliche Aufgabe des Finanzministers ist, die vielmehr darin besteht, die Ansprüche der Verwaltungszweige nach den verfügbaren Mitteln zu kontroliren. Noch weniger kann dies Aufgabe der Finanzwissenschaft sein, welche die Erörterung der Frage, was der Staat in den Bereich seiner Thätigkeit zu ziehen habe, der Volkswirthschaftspolitik und Verwaltungslehre überläßt und sich darauf beschränkt, die Grundsätze aufzustellen, welche stets und bei allen öffentlichen Ausgaben beobachtet werden müssen, wenn die Finanzen in gutem Zustand bleiben sollen, sowie welche Gesichtspunkte maßgebend für die richtige Beurtheilung der Ausgaben eines Landes sein müssen.

2. Leitende Grundsätze für die Staatsausgaben.

Solche Grundsätze und Gesichtspunkte sind:

§ 4. 1) Wenn im wirthschaftlichen Leben nur das ein richtiger Verbrauch ist, welcher zur Reproduktion befähigt, so sind auch nur die Staatsausgaben berechtigt, welche die Gesammtheit zu neuem Erwerb kräftigen, und zwar muß diese Wirkung mit dem möglichst geringen Aufwand erzielt werden. Die Finanzverwaltung soll handeln wie die Natur es macht, welche überall die überflüssige Feuchtigkeit von Boden und Pflanzen aufsaugt und sie denselben in befeuchtendem Thau und Regen wiedergibt. Jede Ausgabe ohne entsprechenden Nutzen für die Gesammtheit soll ausgeschlossen sein. Sinekuren sind daher schlechthin verwerflich, wo ein ausgezeichnetes Verdienst zu belohnen ist, sollte dies offen durch Verleihung einer Dotation oder Lebensrente geschehen, nicht durch die einer Stelle, wo ein Gehalt ohne Leistung gegeben wird, denn das Geschenk ersterer Art kann nicht leicht ohne ein wirklich vorliegendes Verdienst gegeben werden, die Sinecure aber die bleibt, sehr leicht solchen verliehen werden, die wenig oder nichts für das öffent-

liche Wohl geleistet haben. Man unterscheidet wohl in einem andern Sinne zwischen produktiven und unproduktiven Ausgaben und nennt erstere solche, welche eine direkte Einnahme oder Verzinsung des Anlagekapitals bringen, indeß ist diese Terminologie wenig glücklich. Man übersieht dabei, daß die erzielte Geldeinnahme doch nur wieder für andere öffentliche Zwecke verwendet werden kann und daß jede richtige Staatsausgabe produktiv ist, weil sie irgend eine Bedingung der individuellen Produktivität enthält und letztere sichert. Die scheinbar unproduktivste Ausgabe, die für das Heer, ist doch sehr produktiv, insofern sie der Gesammtheit erst die Sicherheit gibt, ihrer friedlichen Arbeit nachgehen zu können, ohne einen Angriff fürchten zu müssen, der vielleicht in wenigen Wochen alle Früchte jahrelangen Fleißes zerstört. Ebendeshalb wird aber die Ausgabe unproduktiv in dem Maße, als sie den zur wirksamen Vertheidigung und dauernden Machterweiterung nöthigen Aufwand überschreitet. Die Kriege der letzten Bourbonen, des ersten wie des zweiten Kaiserreichs waren sehr unproduktiv, denn Frankreich ging daraus ohne Gebietszuwachs nach ungeheuern Opfern an Blut und Geld hervor, die gewaltige Schuldenlast Englands aber, seines Gegners in einem hundertjährigen Kampfe, fand ihr Equivalent in der Ausdehnung seines Colonialreiches und Handels. Ebenso unproduktiv war für Oesterreich der Militäraufwand in den Kriegen von 1854—55, die Kosten der preußischen Militärreorganisation dagegen erwiesen sich als sehr produktiv.

§ 5. 2) Sind die Ausgaben allein gerechtfertigt, welche die Erwerbsfähigkeit der Gesammtheit steigern, so dürfen sie nie so groß werden, daß dadurch die Kapitalbildung in der Privatwirthschaft gehindert wird. Dies gilt selbst für die dringlichste Aufgabe eines Finanzministers, die Wiederherstellung des Gleichgewichts zwischen Einnahmen und Ausgaben, wenn dasselbe gestört ist. Wollte man dieses Ziel zu rasch durch eine plötzliche übertriebene Mehranspannung der Steuerkräfte des Landes erreichen, so würde das Gleichgewicht, selbst wenn es augenblicklich erreicht würde, kein dauerndes sein. Es kann ein bleibendes nur sein, wenn die Mehrbelastung mit dem Wohlstand der Steuerträger Schritt hält. Allerdings gibt es wie erwähnt Ausnahmen; wenn es sich um die Behauptung der Existenz handelt, ist keine Ausgabe zu groß, aber dieselben preußischen Staatsmänner, welche 1813 nicht zögerten, den letzten Mann und den letzten Thaler einzusetzen, schränkten nach dem Frieden die Ausgaben auf das äußerste ein, um dem Lande die Möglichkeit der Erholung zu geben. Erst durch innere wirthschaftliche Erstarkung wurde Preußen fähig, seine spätere große Politik der Einigung Deutschlands durchzuführen. In neuerer Zeit haben die Vereinigten Staaten sich ähnlich ausgezeichnet durch die Energie, welche zur Erhaltung der Staatseinheit im Bürgerkriege vor den ungeheuersten Opfern nicht zurückschreckte, aber ebenso entschlossen nach dem Frieden die Ausgaben herabsetzte und die Tilgung der Schulden durchführte [1]). Ein Gegenbild zeigt Oesterreich nach 1852. Als die Revolution den Bestand des Reiches bedrohte, war es berechtigt, daß die Regierung für denselben alle Kräfte anspannte, aber der Absolutismus der Folgezeit mit einer Reihe unglücklicher Kriege brachte den Staatshaushalt in vollständige Verwirrung. Frankreichs Wohlstand erschien den finanziellen Folgen seiner Niederlage von 1871 vollkommen gewachsen, aber die Ergiebigkeit seiner Hilfsquellen, die bereits 1876 das Gleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben hergestellt hatte, verleitete zum Glauben an deren Unerschöpflichkeit. Während man Abgaben abschaffte, steigerte man fortwährend die Ausgaben, die der regelmäßigen Verwaltung stiegen gegen 1869 um 300 Mill. Fr., die Militärpensionen von 45 auf 84 Mill., in 8 Jahren betrugen die Supplementarcredite 1354 Mill., von 1879—84 wurden 3350 Mill. neu geliehen, die schwebende Schuld beträgt 1250 Mill. Fr., nachdem man vor zwei Jahren erst 1200 Mill. consolidirt hatte.

1) Am 31. Aug. 1865 betrug die Schuld $2756\frac{1}{2}$ Mill. D., die Zinsenlast 151 Mill., nachdem 1348 Mill. zurückgezahlt sind, ist letztere heute auf $47\frac{1}{3}$ Mill. gesunken.

Das letzte Budget des Kaiserreichs belief sich auf 1744 Mill., das von 1876 auf 2860, das von 1879 auf 3108, das von 1884 auf $3403\frac{1}{2}$ Mill. und das gegenwärtig aufgesammelte Deficit wird auf eine Milliarde veranschlagt. Kein Wunder, daß die Einnahmen zurückgehen, denn auch das reichste Land kann so gewaltsam steigenden Anforderungen nicht genügen. Wenn die Schulden stetig wachsen, also immer mehr Volkskapital unproduktiv absorbirt wird, wenn dem Einzelnen das, was er über die Nothdurft hinaus erwirbt, zum großen Theile durch Steuern abgenommen wird, so wird die Privatthätigkeit gelähmt. Nichts steigert den wirthschaftlichen Pessimismus so wie Mißverwaltung der Finanzen.

§ 6. 3) Wenn der Gesichtspunkt maßgebend sein muß, daß die Beitragspflicht der Einzelnen für öffentliche Ausgaben nicht zu stark angespannt werden darf, so darf man doch nicht in den umgekehrten *Fehler* verfallen, die *Wohlfeilheit* als das *Kriterium einer guten Staatsverwaltung anzusehen.* Es gilt auch von ihr vielmehr der Satz, daß die beste Qualität einer Sache die wohlfeilste ist, es kommt darauf an, *was für die Ausgabe geleistet* wird. Mit Recht sagt *Stein* (F.W. S. 137): „Es gibt eine wirthschaftliche Sparsamkeit auch in den Staatsausgaben, welche alles, was durch den wahren Zweck der Ausgabe nicht bedingt ist, mit voller Kraft bekämpft; aber die unwirthschaftliche Sparsamkeit ist auch im Staate diejenige, welche den Zweck dem Mittel opfert. Die wahre staatsmännische Sparsamkeit ist nicht diejenige, welche überhaupt möglichst wenig ausgeben will, sondern diejenige, welche das Maß der Ausgabe nach dem Werthe des Zweckes zu bestimmen weiß.“ Dies gilt speciell auch von der *Besoldungsfrage* und zwar für alle Zweige des Staatsdienstes. Hohe Anforderungen an die Tüchtigkeit der Beamten kann man erfolgreich nur machen, wenn man dieselben auskömmlich stellt, durch unweise Kargheit gefährdet man nur die Wirksamkeit des Dienstes und bekommt Beamte, für welche auch ihre schlechte Besoldung noch zu hoch ist. Von allen Verwaltungen ist ziffermäßig die türkische die wohlfeilste, aber für das, was sie leistet, ist sie weit theurer als die Englands oder Preußens. Wenn daher mit der fortschreitenden Entwicklung eines Volkes auch die Ausgaben für die Verwaltung steigen, so bedeutet das bei richtiger Leitung derselben nur, daß es eine größere Summe für eine wesentliche Bedingung seines Fortschritts ausgibt. Wenn auch der oben (Abh. I. § 2) aufgestellte Satz durchaus bestehen bleibt, daß der Staat keine Ausgaben machen soll für Zwecke, welche ebenso gut durch individuelle oder corporative Thätigkeit erfüllt werden können, und er demgemäß bei fortschreitender Entwicklung manche Aufgaben den Privaten überlassen kann, welche er selbst in die Hand nehmen muß, wo die individuelle Initiative noch schwach ist, so ist, selbst da, wo nicht die falsche Tendenz herrscht, die Staatsthätigkeit unnöthig und übermäßig auszudehnen, bei fortschreitender Gesittung die Ausdehnung derselben stärker als die Beschränkung. Dies gilt sowohl für den Staat wie für die Gemeinden, ja vielleicht noch mehr für die letzteren, insofern die Erfahrung gezeigt hat, daß mannigfache Aufgaben öffentlicher Natur, wie Canalisirung, Beleuchtung, Wasserversorgung u. s. w., besser durch Gemeindebehörden als durch Private besorgt werden; vornämlich aber kommt in Betracht, daß zahlreiche Funktionen der Regierung heute von den Bürgern als nothwendig, ja selbstverständlich betrachtet werden, von denen frühere Zeiten bei geringerer Culturentwicklung nichts wußten, und dementsprechend müssen auch die Ausgaben steigen. Die Höhe der Staatsausgaben an sich läßt also noch nicht beurtheilen, ob die Mittel des Landes gut verwendet werden oder nicht. Man muß vielmehr erst wissen

a) wofür das Geld ausgegeben wird. Es ist ein großer Unterschied, ob ein starker Theil der Einnahme mit Verzinsung unproduktiver Schulden an auswärtige Gläubiger weggeht oder ob dieselbe Summe für Wegbauten, öffentlichen Unterricht und andere produktive Zwecke ausgegeben wird;

b) welchen Grad der wirthschaftlichen Entwicklung das betreffende Land hat, nur

nach dem Volkswohlstand lassen sich die Staatsausgaben beurtheilen. England und Frankreich bringen mit Leichtigkeit ein Ausgabebudget auf, das für Deutschland bei stärkerer Bevölkerung drückend sein müßte, für Rußland bei mehr als doppelter Volkszahl unerschwinglich wäre. Frankreich hat die Welt erstaunt durch die Leichtigkeit, mit der es den 1871 nothwendig werdenden gewaltigen Mehraufwand getragen hat, England, das 1688 unter einer Ausgabe von $1\frac{1}{2}$ Mill. £ seufzte, hatte dieselbe 1792 ohne besonderen Steuerdruck auf 20 Mill. gesteigert und trägt jetzt ein Budget von 85 Mill. ohne Beschwerde; als *Peel* die Einkommensteuer 1842 einführte, brachte jeder vom £ erhobene Penny weniger als 1 Mill. £, jetzt ist der Ertrag des Penny etwas über 2 Mill., das steuerpflichtige Einkommen des Volkes ist also auf mehr als das Doppelte gestiegen. Wenn demnach mit dem Wachsen des Volksvermögens die Ausgaben steigen, so ist das an sich nicht zu tadeln, das maßgebende ist das Verhältniß von Mittel und Zweck, die Opfer, die in der Gewährung der ersteren liegen, müssen durch die Vortheile der Erreichung des letzteren reichlich aufgewogen werden. Es muß bei der Bemessung der Ausgaben das *negative Princip weiser Sparsamkeit* und das *positive einsichtiger Befruchtung der Erwerbsfähigkeit der Staatsbürger* zusammentreffen auch auf finanziellem Gebiete gilt, daß der der größte Staatsmann ist, der mit verhältnißmäßig geringen Mitteln das meiste leistet.

§ 7. 4) Ist es demnach eine der wichtigsten Aufgaben gesunder Finanzpolitik, ein *richtiges Verhältniß des öffentlichen Bedarfs zum Volkseinkommen* einzuhalten, so ist es doch unthunlich, dies Verhältniß allgemein oder für einen besonderen Staat in einer bestimmten ziffermäßigen Quote festsetzen zu wollen, also z. B. zu sagen, daß der Staatsaufwand nicht 15% des Volkseinkommens überschreiten dürfe. Die wirthschaftliche Lage der einzelnen Staaten ist zu individuell verschieden, um hier nach einer Schablone verfahren zu können; so macht es einen sehr wesentlichen Unterschied, aus welchen Quellen die Staatseinnahmen fließen, ob, wie z. B. in England, so gut wie ganz aus Steuern oder ob daneben ein umfassender Eigenerwerb des Staates aus Domänen, Bergwerken, Eisenbahnen u. s. w. in Betracht kommt, wie in Preußen, ob, wie dies Jahre lang in Holland der Fall war, ein bedeutender Theil der Ausgaben durch den Ueberschuß colonialer Kultivation gedeckt wird. Ein reiches Land kann selbst für längere Zeit eine größere Quote seines Einkommens an den Staat abgeben, als ein ärmeres, weil ihm trotzdem noch genug übrig bleibt, seine Bedürfnisse zu befriedigen, wie dies die enorme Steuerlast zeigt, die England während der Revolutionskriege trug.

§ 8. 5) Es kommt nicht blos darauf an, ob eine *Ausgabe an sich gerechtfertigt* ist, sondern *mit jeder* Ausgabe kommt die *Zweckmäßigkeit aller übrigen Ausgaben* wieder in Betracht. Bei Entstehung einer neuen dringlichen Ausgabe werden vielleicht andere weniger nothwendige, die früher ganz gerechtfertigt waren, nicht mehr zu vertheidigen sein. Kann das Land die neue Mehrausgabe nicht aufbringen, ohne an seinem Wohlstand Schaden zu leiden, so müssen die bisherigen Ausgaben ermäßigt werden. Ebendeshalb ist bei dem *Ausgabebudget* genaue *Specialisirung* nach Verwaltungszweigen nothwendig, wie sie auf dem Festlande zuerst *Necker* in seiner Schrift „de l'administration des finances en France“ (1785) durchführte, denn nur dadurch kann die Volksvertretung wirklich klaren Einblick in die finanzielle Lage des Staates gewinnen. Dies bezweckt die Specialisirung, nicht das unbeschränkte Bewilligungsrecht jedes einzelnen Postens durch die Landesvertretung, denn die überwiegende Menge der im Staatshaushaltsanschlag vorausgesetzten Rechtsverhältnisse leiten ihre Begründung nicht aus diesem her, sondern aus der allgemeinen Gesetzgebung, innerhalb deren Grenzen sich die Beschlüsse der Volksvertretung halten müssen, so daß die Bewilligung von gesetzlich feststehenden Gehalten oder von Zinsen regelrecht gemachter Anleihen nichts anderes als eine Form ist

und die Bewilligung sich thatsächlich auf nicht schon gesetzlich feststehende Ausgaben beschränkt. Aber die finanzielle Lage muß vollständig klar sein. Eine ehrliche, einsichtige Regierung, der es nicht blos darum zu thun ist, sich augenblicklich Geld zu verschaffen, muß selbst den Wunsch haben, sich einer wohlunterrichteten Vertretung gegenüber zu befinden, denn nur bei einer solchen wird sie nicht dem Mißtrauen begegnen, das da entsteht, wo man den Zusammenhang der Dinge nicht durchschaut und deshalb absichtliche Verschleierung vermuthet; nur dann wird das Andringen auf Nachlaß von Steuern oder auf größere Leistungen die vernünftigen Grenzen nicht überschreiten und das Parteiinteresse in den richtigen Schranken gehalten werden können. Wo, wie unter dem zweiten Kaiserreich, die Ausgaben en bloc nach Ministerien votirt wurden, wo willkürliche Uebertragungen von einem Posten auf den andern (virements) gestattet sind, da ist keine Controle der Volksvertretung möglich. In England sind solche Uebertragungen, mit Ausnahme einzelner Positionen des Heeres- und Flottenbudgets, ausgeschlossen durch die Appropriationsklausel, welche bei jedem Jahresbudget bestimmt, daß die bewilligten Geldmittel zu keinem andern als den angeführten Zwecken verwendet werden dürfen. Sehr weise ist andererseits, wenigstens für alle parlamentarisch regierten Länder, der englische Grundsatz, daß keine Geldbewilligung gemacht werden darf, die nicht von der Regierung selbst vorgeschlagen wird (Standing Order. Dec. 11. 1706). Das Unterhaus hat sich dadurch gegen unweise Freigebigkeit seiner eigenen Mitglieder schützen wollen; namentlich bei sich ergebenden Ueberschüssen sind die einzelnen Abgeordneten nur zu geneigt, das Geld für Zwecke zu beanspruchen, die ihnen besonders am Herzen liegen und meist lokaler Natur sind, während doch nur die Regierung die Staatsbedürfnisse in ihrer Gesammtheit übersehen kann. Peel nannte diese Beschränkung die wichtigste Garantie der englischen Verfassung gegen die Omnipotenz des Parlaments, und wie Recht er darin hatte, zeigt das Beispiel der dritten französischen Republik, wo das maßlose Steigen der Ausgaben wesentlich durch das Streben der Abgeordneten bedingt ist, Zuwendungen aus Staatsmitteln für persönliche und lokale Zwecke zu erhalten. Die Regierung aber kann dem nicht widerstehen, weil sie fürchtet, sonst die Majorität zu verlieren.

§ 9. 6) Zur guten Ordnung der Staatsausgaben gehört schließlich noch die *rechnungsmäßige Controle*, welche ausschließt, daß die Regierung Ausgaben macht, welche dem Staatshaushaltsgesetz zuwiderlaufen. Es liegt aber in der Natur der Sache, daß eine solche Controle nur dann sicher wirksam ist, wenn sie *vor* der Ausgabe geübt wird, findet sie erst nachher statt, so ist sie wesentlich illusorisch, denn selbst wenn man mit der persönlichen Verantwortlichkeit der Minister Ernst machte, so würde nicht leicht ihr Privatvermögen ausreichen, Regierungsausgaben von einigem Belang zu ersetzen. In Frankreich z. B. befindet sich jetzt die Kammer bei den Crediten für die Kriege in Ostasien meist in einer Zwangslage, weil das Geld großentheils schon ausgegeben ist, ehe es bewilligt wird, die Budgets werden erst jahrelang nach Ablauf des Finanzjahres geregelt. Die *preußische Oberrechnungskammer*, mit der der *Rechnungshof des deutschen Reiches* vereinigt ist, hat zwar eine von der Regierung durchaus unabhängige Stellung, übt aber nach den Bestimmungen des Gesetzes vom 27. März 1872 doch nur eine nachträgliche Controle. Diese umfaßt a) die calculatorische Prüfung und Richtigstellung der Kassenrechnungen nebst Belegen, b) die Controle der Verwaltung, indem geprüft wird, ob die Verwendung der Einkünfte und Verwaltung des Staatsvermögens im Einklang mit den bestehenden Gesetzen und Vorschriften erfolgt ist, speciell ob die Ausgaben dem Staatshaushaltsgesetz entsprechen. So musterhaft diese Behörde nun auch ihre Thätigkeit übt, so ist dieselbe im Wesentlichen doch nur kritisch, sie rügt Unregelmäßigkeiten, fordert Auskunft, veranlaßt die Ausgleichung von Fondsverwechslungen, aber ihr fehlt die Dienstgewalt, gegen Beamte vorzugehen, welche etatswidrige Ausgaben gemacht haben, oder Ansprüche des Staates gegen Dritte selbst

geltend zu machen. Das Gleiche gilt von dem *französischen Rechnungshof*, man lese bei Kaufmann (Die Finanzen Frankreichs S. 110 ff.) nach, wie verwickelt und doch wie wenig wirksam die Controle desselben ist. Es liegt auf der Hand, daß von ganz anderer Bedeutung eine Behörde ist, wie das *englische Department of Exchequer and Credit* und die *belgische Cour des comptes*, ohne deren vorgängige Genehmigung überhaupt keine Auszahlung von Staatsgeldern stattfinden darf. Diese Behörde prüft, ob die Zahlungsanweisungen oder Creditgesuche des Finanzministers dem Budgetgesetz entsprechen, und erst nachdem sie dies durch ihr Visa bestätigt hat, darf die Zahlung erfolgen. So heißt es im Art. 14 des belgischen Gesetzes vom 29. Okt. 1846: „Aucune ordonnance de payement n'est acquittée par le trésor, qu' après avoir été munie du visa de la Cour des Comptes. Lorsque la Cour ne croit pas devoir donner son visa, les motifs de son refus sont examinés en conseil des ministres. Si les ministres jugent, qu' il doit être passé outre au payement sous leur responsibilité, la Cour vise avec réserve. Elle rend compte de ses motifs dans les observations annuelles aux Chambres."

§ 10. 7) Bei den als nöthig anerkannten *Ausgaben* wird es immer wünschenswerth sein, daß sie *innerhalb des Landes* geschehen, *so weit nicht der Zweck der Ausgabe darunter leidet*. Es ist z. B. bei der Staatsschuld ein großer Unterschied, ob ein Land dieselbe bei seinen eigenen Angehörigen contrahirt hat und diesen die Zinsen zahlt, wie England und Holland, oder ob es ständig große Summen an auswärtige Gläubiger remittiren muß, wie Rußland und Oesterreich. Ausführung von Staatsunternehmungen durch die heimische Industrie werden diese fördern, also reproduktiv wirken, aber andererseits würde es ein falscher Patriotismus sein, im Inland theurer oder schlechter zu kaufen, also den Zweck der Ausgabe zu schädigen, sofern man nicht ein gewisses Opfer in dieser Hinsicht aus anderen gewichtigen Gründen zu bringen berechtigt ist; so war es gewiß berechtigt, daß die deutsche Marineverwaltung nach 1871 den Bau ihrer Kriegsschiffe deutschen Werften übertrug, selbst wenn dieselben Anfangs etwas theurer arbeiteten als ausländische, denn die Befähigung, die Schiffe im Inlande herzustellen, war ein Gebot politischer Unabhängigkeit und Sicherheit und rechtfertigte selbst eine Prämie für den deutschen Schiffbau. Sodann kommt es darauf an, *wie die Staatsausgaben sich über das Staatsgebiet vertheilen*. Im Mittelpunkt desselben werden sie naturgemäß hoch sein, weil in der Hauptstadt der Hof und die höchsten Civil- und Militärbehörden residiren, allgemeine Landesanstalten sich concentriren, eine besonders hohe Quote der Schuldzinsen zur Auszahlung gelangen wird; hier wird also der verhältnißmäßig größte Theil des Hauptfinanzbedarfs verausgabt, der für Zwecke des Staates als Ganzen geleistet wird. Dies ist bis zu einem gewissen Grade unvermeidlich, aber das Verhältniß, in dem dies geschieht, ist doch sehr verschieden. In einem straff centralisirten Lande wie Frankreich betrugen 1846 im Seinedepartement die Ausgaben 527, die Einnahmen ohne Zölle nur 128 Mill., das übrige Land mußte die Differenz tragen, nach neueren Ermittlungen ist das Verhältniß noch sehr viel ungünstiger geworden. In Oesterreich hatten nach *Wagner* (F.W. I. S. 90) 1862 die Provinzen für die Centralausgaben 199,3 Mill. Fl. zu leisten, während für sie und in ihnen 86,9 Mill. verwendet wurden. In einer föderativen Republik wie die Schweiz dagegen wird der Procentsatz der in Bern zur Ausgabe gelangenden Summen wenig höher sein als in Genf oder Zürich. Auch in monarchischen Staaten aber ist jede unnöthige Centralisirung vom Uebel und geboten, die Ausgaben so weit zu vertheilen, als der Zweck der Leistung dies zuläßt.

3. Einfluß der Formen der Gesammtwirthschaft.

§ 11. 1) Um ein zutreffendes Urtheil über die Höhe der Staatsausgaben zu haben, müssen selbstverständlich *in föderativen Staatsbildungen die Ausgaben der*

Bundesgewalt mit denen der *Einzelstaaten* zusammengerechnet werden. In *Staatenbünden* d. h. nur völkerrechtlich, wenn auch dauernd unter einander verbundenen Staaten, besteht allerdings entsprechend der geringen Competenz der Bundesgewalt kaum ein wirkliches Budget derselben. Die Bundesausgaben werden durch Beiträge der einzelnen Staaten nach gewissem Vertheilungsmodus (Matrikularbeiträge) gedeckt und erscheinen in deren Budgets als ihre Ausgaben. Der Staatenbund hat zwar eine Verfassung, aber keine eigene Staatsgewalt, kein Gesetzgebungs- und folglich auch kein Besteuerungsrecht. Anders in *Bundesstaaten*, wo die Centralgewalt eine selbständige Stellung und Gesetzgebung gemäß den ihr übertragenen wichtigeren Funktionen hat, hier bedarf sie eines eigenen Haushaltes und einer selbständigen Finanzverwaltung, wofür ihr bestimmte Einnahmequellen überwiesen werden, die aus dem Haushalt der Einzelstaaten ausscheiden. Der Natur der Sache nach werden dies regelmäßig die indirekten Abgaben sein, deren Ergiebigkeit auf der Voraussetzung eines größeren geschlossenen Wirthschaftsgebietes, gemeinsamer und einfacher Controle und folglich wohlfeilerer Erhebung beruht, während die direkten Abgaben und Erwerbseinkünfte den Gliederstaaten bleiben. Als Aushilfe und um das Gleichgewicht des Budgets herzustellen, haben in Deutschland bisher die Matrikularbeiträge nicht entbehrt werden können, doch müssen diese auf ein geringes Maß beschränkt bleiben, da sie auf dem Princip der Kopfsteuer beruhen. Die Größe der Bundesausgaben hängt naturgemäß von der der Aufgaben ab, welche der Centralgewalt zugewiesen sind. Stets dazu gehören werden die Landesvertheidigung, die auswärtige Vertretung und die gemeinsame Schuld, von inneren Angelegenheiten solche, welche einheitliche Regelung und Verwaltung erfordern, wie Münze, Post und Telegraphen [3]), Patentamt, höchstes Gericht. Da der Bundesstaat souverän ist, also gesetzlich seine eigene Competenz bestimmen kann, führt der Drang der Umstände sehr leicht zu einer Erweiterung der Bundescompetenz; indeß ist dies doch in sehr verschiedenen Graden der Fall und keinesfalls liegt schon in einer solchen Ausdehnung das Betreten des Weges zum Einheitsstaat. Die Vereinigten Staaten haben zwar in der Noth des Bürgerkrieges schließlich auch zur Ausschreibung einer Bundeseinkommensteuer greifen müssen, haben dieselbe aber nach Herstellung des Friedens sofort wieder abgeschafft, die Competenz der Bundesgewalt ist dort im Wesentlichen dieselbe geblieben, wie sie in der Verfassung von 1787 festgestellt war. Dasselbe gilt von der Schweiz, die nie direkte Bundessteuern erhoben hat. Im deutschen Reich dehnt sich die Competenz der Bundesgewalt allerdings aus, aber auf finanziellem Gebiete doch nur durch die Entwicklung der indirekten Abgaben, welche früher durch die politische Zersplitterung gehemmt war; auf die direkten Lokal- und Staatsabgaben, die vielfach dringend Verminderung erheischen, noch direkte Reichssteuern zu setzen, dürfte ausgeschlossen sein. Der Aufwand für die einzelnen Zweige hängt natürlich von der Größe und Natur des Staates ab, die kleine neutralisirte Schweiz gibt für ihr Militär nur 15 Mill. Frcs. aus, Flotte und Heer kosten den Vereinigten Staaten 64 Mill. Dollars, dem deutschen Reich 403,6 Mill. M., dagegen zahlt dieses für seine öffentliche Schuld nur 16 Mill. M., während dieser Posten im amerikanischen Budget noch 59 Mill. Doll. ausweist. Im deutschen Reich betrug das Ausgabebudget desselben für 1884/85 590,819,340 M., das aller Gliederstaaten zusammen rund 1627,172,654. In der Schweiz bezifferten sich nach der Abrechnung von 1876 die Bundesausgaben auf netto 18,303,499 Frcs., die der Cantone auf 44,103,073 Frcs. In Oesterreich-Ungarn, welches als Real-Union nur die Armee und Marine, die auswärtige Vertretung und die Verwaltung der gemeinsamen Finanzen als Ausgaben für die Gesammtmonarchie beibehalten, weist deren Budget für 1884: 125,449,789 Fl. auf, außerdem

3) Bayern u. Württemberg haben im deutschen Reich allerdings für die beiden letzteren ihr Sonderrecht erhalten, Art. 4 der Reichsverfassung zählt genau die Gegenstände auf, welche der Competenz des Bundes unterstellt sind.

426,164,396 Fl. für Cisleithanien und 298,818,788 Fl. für Ungarn In der schwedisch-norwegischen Personal-Union besteht überhaupt kein gemeinsames Budget; das mit Rußland in Realunion stehende Großfürstenthum Finnland hat ein vom russischen ganz getrenntes Budget und selbst eine andere Währung. Aehnliche finanzielle Selbständigkeit hatten Schleswig und Holstein vor 1866 Dänemark gegenüber, Rumänien war bereits vor Erlangung der Souveränetät finanziell ganz unabhängig von der Pforte und zahlte derselben nur jährlichen Tribut.

§ 12. 2) Der öffentliche Bedarf beschränkt sich nicht auf den Staatsbedarf, neben demselben kommen die *Ausgaben der Selbstverwaltungskörper* in dem Maße in Betracht, als die Aufgaben dieser engeren und weiteren Gesammtwirthschaften sich steigern und demgemäß finanzielle Mittel erfordern. Die Frage der Organisation der Selbstverwaltung gehört nicht in die Finanzwissenschaft, wohl aber kommen bei derselben gerade finanzielle Gesichtspunkte sehr wesentlich in Betracht. Ist die Selbstverwaltung darin begründet, daß der Staat die Aufgaben der örtlichen Verwaltung am richtigsten den lokalen Organen überläßt, welche die betreffenden Verhältnisse am besten aus unmittelbarer Anschauung kennen, so ist denselben auch hinreichender Spielraum zur Aufbringung der dazu erforderlichen Mittel zu gewähren. Je mehr dies geschieht, desto williger werden die Steuerpflichtigen zu den Lasten beitragen, deren Vortheile sie fühlbar in ihrem engeren Kreise genießen, und der Staat kann sich auf die nothwendige Oberaufsicht beschränken, welche leichtsinnige Wirthschaft, Vergewaltigung der Minoritäten, Verletzung höherer allgemeiner Interessen u. s. w. verhindert. Ist doch deshalb für den Einzelnen der Haushalt der Gemeinde in dem Maße der wichtigste, als dieselbe sich selbst genügt, während bei geringerer Leistungsfähigkeit namentlich der ländlichen Gemeinden und kleinen Städte der Kreis und schließlich die Provinz ergänzend eintreten muß. Zur *Deckung der erforderlichen Ausgaben* stehen nun den Selbstverwaltungskörpern in verschiedenem Maße *Einnahmen aus Privatwirthschaft* und *Gebühren* zu Gebote, sodann die *Zuschüsse*, welche der Staat, sei es dauernd für gewisse örtliche Aufgaben, wie Schul-, Weg-, Sanitätswesen u. s. w., leistet, sei es in der Form einmaliger oder jährlicher Dotationen, allgemein zur Hebung der Leistungsfähigkeit der betreffenden Verbände oder für bestimmte Zwecke gewährt. Dies kann sowohl durch Ueberweisung von Staatsgütern, wie Forsten, als von Geldsummen geschehen, wie dies der preußische Staat zuerst für die Provinz Hannover, dann durch die Gesetze vom 30. April 1873 und 8. Juli 1875 auch für die übrigen Landestheile gethan hat. Indeß der Hauptbedarf der Selbstverwaltung wird doch durch *Steuern* gedeckt werden müssen [4]) und hier entspricht nur ein ausgebildetes *selbständiges System der Lokalbesteuerung* dem Bedürfniß. Nur ein solches kann sich den wirthschaftlichen Verhältnissen der einzelnen Selbstverkörper und den Aufgaben, welche sie zu erfüllen haben, richtig anpassen, ihre Sonderverhältnisse müssen hier maßgebend sein, womit natürlich nicht eine absolute Autonomie gefordert wird, sondern dem Staat eine Correktur, sowohl was die Wahl als die Höhe der Steuern betrifft, vorbehalten bleibt. Ein derartiges selbständiges System der Lokalbesteuerung besitzt England bei altentwickelter Selbstverwaltung, ruht dasselbe auch vielleicht zu ausschließlich auf direkten Realsteuern (Haus- und Grundsteuer) und läßt es die staatliche Oberaufsicht und Remedur so gut wie ganz vermissen, so ist es doch dem sehr vorzuziehen, welches auf dem Festlande bis jetzt überwiegt und, außer dem besonders in Frankreich und Italien ausgebildeten städtischen Octroi, wesentlich nur Zuschläge zu den direkten Staatssteuern gestattet, selbständige Abgaben wie Miethe- und Luxussteuern nur ausnahmsweise in größeren Städten kennt. Durch dies System der Zuschläge wird einmal in dem Maße

4) In städtischen Gemeinden war beispielsweise das Verhältniß der Steuern zum Gesammtbedarf 1874 in Berlin 87,58%, in München 54,18, in Köln 66,38, in Stuttgart 74,96, dagegen in Leipzig nur 38,37 und in Stettin 21,63%.

als sie steigen die bestehende Ungleichheit in der Veranlagung der Staatssteuern gesteigert, andererseits außer Acht gelassen, daß manche Abgaben sich sehr für lokale Verhältnisse eignen, die zu Staatssteuern nicht geeignet sind und gewisse Aufwendungen vornämlich gewissen Interessirten zu Gute kommen, die deshalb billig auch vorzugsweise zur Tragung der Lasten herangezogen werden sollten. Dieses festländische System der Zuschläge erklärt sich durch die geschichtlich gewordene Centralisation des absoluten Staates und das Mißtrauen gegen zu weitgehende Selbstverwaltung, ist aber ebendeshalb mit dem Wesen der letzteren unverträglich. Es ist, wie Wagner bemerkt (I. S. 107), noch am wenigsten bedenklich bei den dem Staate selbst ähnlichsten Körpern, den Provinzen und zum Theil auch bei den Kreisen, am unrichtigsten aber bei den Gemeinden, wo die speciell örtlichen Verhältnisse maßgebend sein müssen. Das eigenthümliche Band der Gemeinde ist die Gemeinschaft in dem engen Raum, den der Mensch mit seiner leiblichen Gegenwart zu beherrschen vermag, alles Gemeinsame berührt ihn hier weit unmittelbarer als in größeren Verbänden; je umfassender sie daher ihren Charakter als einer Gemeinschaft für die Befriedigung örtlicher Gemeinbedürfnisse geltend macht, um so mehr bedarf sie eines selbständigen örtlichen Besteuerungsrechtes.

Zu den finanziellen Hilfsquellen der Selbstverwaltungskörper gehört schließlich wie beim Staate die Benutzung des Credites durch Anleihen für Zwecke, welche aus den laufenden Einnahmen nicht gedeckt werden können. Die Aufnahme solcher Schulden, die vornämlich für die Herstellung gemeinnütziger Anstalten dienen sollte, sei es solcher, die selbst einen Ertrag geben, wie Markthallen, Gas- und Wasserwerke u. s. w., sei es solcher, die im gemeinsamen Interesse unentbehrlich sind, wie Irren- und Krankenhäuser, Wegebauten u. s. w., ist die Genehmigung der Staatsbehörde ebenso erforderlich wie zur Veräußerung von Gemeindevermögen. Eine unbedingte Bürgschaft für richtige Praxis ist damit freilich nicht gegeben, wie das Beispiel Frankreichs in den letzten Jahren gezeigt hat, wo die Regierung die Gemeinden und Departements förmlich zu kostspieligen Schulbauten und umfassender Herstellung von Vicinalwegen gedrängt hat.

Diese örtlichen Lasten vertheilen sich im Gegensatz zu den Anforderungen des Staates sehr ungleich über das Land und wenn daher die Klage über Steuerdruck oft weit mehr auf der Höhe der Gemeinde- als der Staatsabgaben beruht, so gibt die Summe aller in einem Staate geleisteten Ausgaben der lokalen Verbände nur einen sehr relativen Anhalt über die wirkliche Belastung der Einzelnen, ganz abgesehen von ihrer wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit; bei der Vergleichung zweier Selbstverwaltungskörper, die unter demselben Steuersystem stehen, kommt es sehr auf die Umstände an. Wenn es z. B. heißt, daß die eine Stadt 100 pCt., die andere 200 pCt. Zuschlag zu den Staatssteuern als Gemeindeabgaben zahlt, so ist damit noch keineswegs gesagt, daß die zweite doppelt so viel zahlt als die erstere; ist die Veranlagung und Einschätzung der Staatssteuern bei der einen eine höhere als bei der andern, so können 100 pCt. Zuschlag bei der einen thatsächlich so viel betragen als 200 pCt. bei der andern. Die Ausgaben der Gemeinden, Kreise, Bezirke, Provinzen beruhen entweder auf gesetzlich allgemein vorgeschriebenen Leistungen oder sind freiwillig aus Zweckmäßigkeitsrücksichten übernommen. Unter den ersteren finden sich solche, bei denen die Selbstverwaltung innerhalb ihrer Grenzen nur gewisse staatliche Funktionen übernimmt, z. B. Quartierleistung für die bewaffnete Macht, Unterhaltung der Standesämter, Veranstaltung für Wahlen zur Landesvertretung, statistische Aufnahmen, Veranlagung und Erhebung von Staatssteuern. Eine zweite Gruppe gesetzlicher Leistungen bilden solche, welche den Lokalverbänden in ihrem eigenen Interesse auferlegt sind, Sicherheitspolizei, Haftpflicht für Schäden bei Aufruhr, Armenpflege, Volksschulunterricht, Straßen- und Wasserbauten, Irrenhäuser u. s. w. Diesen beiden Kategorieen gegenüber ist der Kreis der freiwillig übernommenen Leistungen kein fest begrenzter und demgemäß auch das

Ausgabebudget beweglich. Was in der einen Gemeinde zum Gegenstand öffentlicher Fürsorge gemacht ist, bleibt in der andern oft noch lange den Privaten überlassen, z. B. Abfuhr von Fäkalstoffen, Straßenreinigung und Beleuchtung u. s. w. Je lebhafter und verzweigter sich das privatwirthschaftliche Getriebe entwickelt, desto mehr pflegt auch der Kreis der Communal-Verwaltungsausgaben zu wachsen. Man findet, daß gewisse Leistungen billiger oder besser durch das Gemeinwesen besorgt werden als durch Unternehmer oder Aktiengesellschaften, die in erster Linie auf Erwerb ausgehen. Das engere Zusammenleben, die Ausdehnung der Stadt erzeugen ganz neue, bisher nicht gefühlte Bedürfnisse, eben deßhalb zeigen die ländlichen Gemeinden in dieser Beziehung stabilere Verhältnisse, während die größeren Verbände, wie der Kreis, sich den steigenden Anforderungen wirthschaftlicher und politischer Entwicklung nicht entziehen können. Das Wachsen des Aufwandes der Selbstverwaltungskörper ist an und für sich so wenig eine bedenkliche Erscheinung als das der Staatsausgaben, vielmehr nur eine Folge steigender Entwicklung, und wenn die größeren Ausgaben für Zwecke der Volkswirthschaft und Bildung gemacht sind, so werden sie auch die Steuerfähigkeit der Angehörigen des Lokalverbandes erhöhen. Aber freilich muß das rechte Maß dabei innegehalten werden, die Steigerung der Ausgaben darf nicht zu plötzlich geschehen, der öffentliche Bedarf nicht auf Kosten noch wesentlicherer privater Bedarfe, nicht durch Steuerüberbürdung zur Befriedigung gelangen, in dieser Beziehung bieten in neuerer Zeit viele industrielle und Großstädte allerdings bedenkliche Erscheinungen. Allerdings gestattet der bloße ziffermäßige Nachweis des starken Steigens der Gemeindesteuern noch kein absolutes Urtheil, es wird oft der Fall sein, daß die betreffenden Städte durch ihre großen Ausgaben werthvolle und dauernde Anlagen hergestellt, wie Gasanstalten, Wasserleitungen, öffentliche Gebäude, den Werth der Immobilien gehoben, durch Sorge für Sanitätswesen und Bildungsanstalten die Erwerbsfähigkeit ihrer Angehörigen gesteigert haben, ja in gewissem Grade wird man sagen können, daß eine entwickelte und thätige Gemeindeverwaltung am wenigsten kostspielige, aber direkt oder indirekt produktive Anlagen scheut und sich dafür durch Wachsen der Bevölkerung und des Wohlstandes entschädigt finden wird. Aber ebenso gewiß hat häufig eine Steigerung der Ausgaben stattgefunden, die nicht im Verhältniß zu den Mitteln des Gemeinwesens stand oder Luxuszwecken diente, man denke, was andere Staaten betrifft, nur an die Haußmann'sche Verwaltung in Paris, an den Bankerott von Florenz und Neapel, von denen ersteres für die Anlage der Viale dei Colli allein 60 Mill. Lire verausgabte, in Deutschland ist nach 1871 gleichfalls in dieser Richtung stark gesündigt worden, viele Städte haben sich rasch verschuldet, wozu die Leichtigkeit, aus dem Invalidenfonds Geld zu erhalten, beitrug. Nach Dieterici betrug in Preußen 1849: der Communalaufwand 53 Mill. M., 1857 schon 58 Mill. und 1876 gaben nach Herrfurth's Berechnungen (Engel's Statist. Zeitschr. 1879) 56 Gemeinden von mehr als 20,000 Einw. allein 186 Mill. M. aus, also das Dreifache aller Gemeindeausgaben von 1850, der Communalbedarf der Städte über 10,000 Einw. ist seit 1868 durchgängig um mindestens 25% gestiegen, theilweise noch viel mehr.

Die gesammte Lokalbesteuerung in Preußen außer Schulgeldern und Patronatsleistungen stellte sich 1876—78 nach Gerstfeldt (Finanzreformplan S. 19) folgendermaßen

größere Städte über 10,000 Einw.	kleine Städte und Landgemeinden bez. Gutsbezirke	Kreise	Zusammen
67,659,000 M.	71,599,000 M.	22,798,000 M.	162,056,000 M.
13,05 M. p. K.	3,48 p. K.	1,01 M. p. K.	6,29 M. p. K.

Diese Besteuerung vertheilt sich aber auf die einzelnen Gemeinden und Kreise sehr verschieden, in Düsseldorf stieg die Steuerlast p. Kopf v. 1849—76 von 6,62 M. auf 11,53, in Berlin von 8,16 auf 21,43, in Duisburg von 2,92 auf 17,82, in Dortmund von 1,82 auf 11,40, in Görlitz von 1,26 auf 6,51 M.; in andern ist die Zunahme sehr gering gewesen, z. B. Greifswalde 4,24 auf 4,65, in einigen hat sie sogar abgenommen, so ist sie in Königsberg von 13,92 auf 9,78 M. zurückgegangen. Für die Landgemeinden ist die Zunahme der Steuern nicht nachgewiesen, war aber sicher viel geringer, die Steigerung der örtlichen Abgaben hat weder im Allgemeinen noch

nach Gemeindegruppen gleichmäßig zugenommen. Theilweise besteht eine Finanznoth überhaupt nicht und wo sie vorhanden, ist die Steuerlast sehr ungleichmäßig gestiegen. Auch was die Ausgabecapitel (Schule, Wohlthätigkeit, Verkehr-Schulden u. s. w.) und die Einwohnerzahl betrifft, so ist für beides eine gleichmäßige Zunahme nicht nachzuweisen. Eine allgemeine einförmige Abhilfe für den aus der örtlichen Besteuerung sich ergebenden Druck kann es also nicht geben. Es handelt sich darum, für die Zukunft das richtige Maß einzuhalten bez. möglichst zu demselben zurückzukehren, namentlich seitens des Staates nicht unbillige Forderungen in Bezug auf Schul- und Wegebauten und ähnliche Leistungen zu stellen, sondern überall das rechte Verhältniß von Zweck und Mittel zu beobachten. (vgl. für die nähere Erörterung des Steuersystems: Die Communalsteuerfrage. Zehn Gutachten und Berichte des Vereines für Socialpolitik. 1877 für die Gesetzgebung und statistische Daten, Wagner F.W. §§ 54—58.)

In *Frankreich* bestehen als finanzielle Selbstverwaltungskörper nur die Gemeinden und die Departements. Das Budget der letzteren wird durch den Generalrath festgestellt, dann dem Ministerium und den Kammern vorgelegt, die dasselbe aber nur sehr summarisch prüfen und en bloc genehmigen, wenn Ausgaben und Einnahmen sich decken. Die letzteren beruhen fast ausschließlich auf Zuschlägen (centimes additionnels von jedem Franc) zu den vier directen Staatssteuern, wofür das allgemeine Finanzgesetz jährlich das Maximum festsetzt, bis zu dem die Generalräthe gehen können, es beträgt gegenwärtig 25 cent. auf die Grund-, Personal- und Mobiliarsteuer und 1 c. auf sämmtliche vier directe Steuern für die ordentlichen Ausgaben. Unter letzteren sind gewisse obligatorische für Locale der Präfecturen, Gerichte, Gendarmerie, indeß sind diese wenig bedeutend, da die meisten Functionen, die z. B. in Preußen gesetzlich den Kreisen überwiesen sind, in Frankreich durch Staatsorgane vollzogen werden. Das ordentliche Budget sämmtlicher Departements betrug 1882: 139,158,500 fr., wovon allein 83½ Mill. auf Departementalstraßen, Vicinalwege und Bahnen kamen, das außerordentliche Budget betrug 80,916,100 fr. Auch hier ist eine große Zunahme gegen frühere Zeiten zu bemerken, 1845 betrug das gesammte Budget 107 Mill., 1869: 180 Mill. 1820 betrug die Staatsgrundsteuer 168 Mill., die cent. addit. 75 Mill., 1840 war das Verhältniß 155 und 109, 1884: 175 und 181 Mill., also jetzt zusammen 356 Mill. Bei der Personal- und Mobiliarsteuer betrugen die Zuschläge 1820: 14 Mill. auf 27 Mill. Principal, 1883: 54½ auf 65½ Mill., ähnlich ist es bei der Thür- und Fenster-, sowie der Gewerbesteuer; erstere ist von zusammen 29 Mill. in 1820 auf 71 in 1883, letztere im gleichen Zeitraum von 40 auf 160 Mill. gestiegen. Durch die centimes additionnels ist die Grundsteuer mehr als verdoppelt, die Personal- und Mobiliarsteuer um 120 pCt., die Thür- und Fenstersteuer um 90, die Gewerbesteuer um 115 pCt. erhöht. Noch 600,000 Kilometer Vicinalwege sollen gebaut werden, der unentgeltliche Laicnunterricht stellt große Anforderungen, nachdem die Staatsunterstützung von 700 Mill. verbraucht, eine zusammenfassende Statistik der Ausgaben ist nicht vorhanden, man weiß nur, daß die Ungleichheit unter den Departements groß ist (vgl. Bailleu de Marizy, Le budget départemental. Rev. des 2 Mondes. 1. Oct. 1884).

Die Ausgaben der Gemeinden sind gesetzliche und facultative. Erstere bestehen wesentlich in den Verwaltungsausgaben, Unterhaltung der öffentl. Gebäude, der Feuerwehr, der Polizei, der Wege, der Irren, des Cultus und des Elementarunterrichtes, die facultativen sind mittlerer und höherer Unterricht, Spitäler, Armenwesen, Beleuchtung u. s. w., nicht immer ist die Trennung beider strenge durchgeführt. Der Municipalrath verwaltet das Gemeindevermögen und stellt das Budget fertig, das dann von der vorgesetzten Behörde revidirt wird. Das Vermögen der Gemeinden ist nicht unerheblich, seine ordentlichen Einkünfte betrugen 1877: 51,702,694 fr., für die bedeutenderen Städte ist der Octroi Hauptsteuerquelle, er brachte für 1540 Gemeinden, von Paris abgesehen, 110½ Mill., hievon abgesehen sind auch die Gemeinden auf die centimes additionnels angewiesen, deren Gesammtdurchschnitt sich auf 51½ gegen 57 der Departements beläuft. Auch bei den Gemeinden steigen dieselben fortwährend, obwohl der Staat einen Theil der Kosten des Elementarunterrichtes auf sich genommen hat. Von den 36,105 Gemeinden zahlten weniger als 15 c. 5540 in 1880, 5103 in 1882, 4473 in 1884; 100 c. zahlten 1880: 3694, 1884: 3768 Gemeinden. Man hat sie gedrängt, kostspielige Bauten für Schulen und zu viele Wegebauten auf einmal zu unternehmen und sich so stark zu verschulden, diese Ausgaben werden noch steigen, wenn der Staat, wie vorauszusehen, bei mangelnden eigenen Mitteln die Gemeinden wieder stärker zu den Kosten des Elementarunterrichtes heranziehen wird. Nach Kaufmann (die Finanzen Frankreichs 1882 S. 737) betrugen 1877 die ordentlichen Ausgaben der Gemeinden außer Paris 354,270,224 fr., die außerordentlichen 359,372,839 fr., wovon 173½ Mill. durch Anleihen aufgebracht wurden, während 187¾ Mill. für Schuldentilgung ausgegeben wurden. Die Gesammtsumme der Schulden mit 757½ Mill. ist somit bei so starker Tilgung noch nicht übermäßig. Das Ausgabebudget der Stadt Paris betrug 1877: 286,922,335 fr. gegen 132,374,000 fr. in 1860, wovon 199,209,902 fr. ordentliche, 87,712,343 fr. außerordentliche Ausgaben waren, 87,294,595 fr. kommen davon auf Schuldzinsen und Tilgung bei einer Gesammtschuld von 1988 Mill. (Kaufmann, Kap. XIX. S. 762.)

Die *englische Lokalbesteuerung* hat sich im Anschluß an die 1601 eingeführte Armensteuer ausgebildet, beruhend auf dem in dem betreffenden Verbande liegenden sichtbaren, nutzbaren Realbesitz und zahlbar vom Inhaber (occupier). Auch hier finden wir ein rasches Steigen der Ausgaben, besonders der städtischen Steuern, seit 1860 sind die Lokalsteuern (rates)

um 70 pCt. gestiegen, während der steuerpflichtige Besitz (ratable value) um 39 pCt. zunahm, 1882 ward derselbe auf 140 Mill. £ geschätzt, die darauf ruhenden Communalschulden betrugen 1860 83 Mill., 1882 120 Mill., also ⁶/₇ des Einkommens von dem Besitz, der dafür haftete. Die gesammten Staatseinnahmen, abgesehen von Post-, Telegraphen- und ähnlichen Betrieben, können zu 70 Mill. berechnet werden, die gesammten Lokalsteuern kommen auf 28 Mill. £ für England und Wales allein. Die wirklichen Staatsausgaben in Friedenszeiten haben 80 Mill. nicht überschritten, die Localausgaben betrugen 1881/82 über 50 Mill., allein in Folge der Erziehungsakte von 1871 stiegen binnen 8 Jahren die Steuern von 19¾ auf 28 Mill. und die Ausgaben von 30 auf 50 Mill., in 10 Jahren wurden mit Zustimmung des Parlamentes oder des local Government board, abgesehen von immerwährenden Annuitäten, 58½ Mill. Anlehen aufgenommen, der größte Theil derselben kommt auf große Stadtgemeinden, in denen das radikale Element überwiegt und die als Muster wegen ihrer großen Leistungen hingestellt werden. Die Verwaltung der Grafschaften dagegen ist eine sparsame gewesen, die Steuern stiegen nur von 2⅞ auf 3¾ Mill., die Schulden von 2,7 auf 4,4 Mill. £. (Ueber die einzelnen Steuern, das System und die Verwaltung vgl. Gneist, Das Englische Verwaltungsrecht der Gegenwart. 3. Aufl. 1883 § 33 „Das System der wirthschaftl. Selbstverwaltung auf der Basis der Kreis- und Communalsteuern", der das System durchaus vertheidigt, während Bödiker, die „Communalbesteuerung in England und Wales 1873" und Goschen »Local taxation 1875« es vielfach scharf kritisiren. Durchführbar ist es jedenfalls nur bei den verhältnißmäßig geringen directen Staatssteuern, denen gegenüber die directen Localsteuern 295 pCt. betragen.)

In *Belgien* herrscht nach dem Gesetz vom 30. Aug. 1836 wie in Frankreich das System der Zuschläge zu den directen Steuern, daneben erhalten die städtischen Gemeinden für die Aufhebung des Octrois Entschädigung in Antheilen an gewissen Zöllen und inländischen Verbrauchsabgaben.

In *Italien* sind die Octrois (dazio) noch mehr ausgebildet als in Frankreich, selbst die kleinsten Städte haben dasselbe fast ausnahmelos.

§ 13. 3) Endlich ist noch zu erwähnen, daß *viele Leistungen der Bürger gar nicht oder doch nicht vollständig durch die Rechnungen des Staates oder selbst der Lokalverwaltung gehen* z. B. das was ihnen Einquartierung mehr als die dafür gewährte Vergütung kostet, andere Naturalleistungen und persönliche Dienste. Der Grund für solche Leistungen ist, daß in diesen Fällen die Bedeckung des Staatsbedarfs durch Geld nicht ausreicht oder zu unverhältnißmäßig ungünstigen Bedingungen erfolgen würde. Es wird also den Kreisen und Gemeinden die Verpflichtung auferlegt hiefür durch Naturallieferungen zu sorgen, vorbehältlich späterer, aber selten ausreichender Entschädigung. Besonders wichtig werden diese Leistungen bei dem Kriegsbedarf, dessen Beschaffung zu einem bedeutenden Theile Brot, Futter, Holz und Pferde den Lokalverbänden auferlegt wird, speciell werden Besitzer von Pferden genöthigt solche zu stellen und zu Friedenspreisen abzulassen. Dies ist dadurch berechtigt, daß bei der Befriedigung des plötzlichen starken Bedarfs durch freihändigen Ankauf die Preise unverhältnißmäßig in die Höhe getrieben werden müßten. (Vergl. Ges. des Nordd. Bundes v. 25. Juni 1868 über Quartierleistung. Ges. vom 13. Febr. 1875 über die Naturalleistungen für die bewaffnete Macht im Frieden, sowie die preußischen, jetzt deutschen Bestimmungen wegen der Kriegsleistungen und deren Vergütung vom 11. Mai 1851 und Ges. v. 12. Sept. 1855). Erst wenn die Gesammheit aller derartigen Opfer zu den Local- und Staatsausgaben hinzugerechnet werden, läßt sich ein abschließendes Urtheil über die Größe des Aufwandes und sein Verhältniß zu dem Volkseinkommen bilden.

4. Betriebsausgaben und eigentliche Regierungsausgaben.

§ 14. Obwohl alle Staatsausgaben in einer oder der andern Weise vom Lande aufgebracht werden müssen, ist es doch für die richtige Beurtheilung der finanziellen Lage eines Staates von Wichtigkeit, bei der Gesammtsumme seines Aufwandes die *Betriebsausgaben* von den *eigentlichen Regierungsausgaben* zu scheiden. Die *ersteren* sind nur die unvermeidlichen Auslagen um die Mittel zur Bedeckung der letzteren zu schaffen, welche den eigentlichen Finanzbedarf repräsentiren. Die Betriebsausgaben aber müssen im Budget mit aufgeführt werden, weil die kontrollirenden Instanzen sich ein Urtheil über die Höhe derselben und ihr Verhältniß zu den Regierungsausgaben müssen bilden können.

An sich sollen die Betriebskosten gewiß möglichst gering sein, fordert die Erhebung einer Steuer sehr hohe, so ist dies ein gewichtiger Grund gegen diese Abgabe, allein durchaus maßgebend kann dieser Gesichtspunkt nicht sein, direkte Steuern fordern durchweg sehr viel geringere Erhebungskosten als indirekte, aber dies ist kein durchschlagender Grund gegen die letzteren, welche allein die Möglichkeit gewähren ein großes Budget zu decken. Die Betriebsausgaben beschränken sich in Staaten, welche wie England kein erhebliches werbendes Vermögen besitzen, wesentlich auf Steuererhebung, Münz- Post- und Telegraphenverwaltung, sie müssen aber steigen in dem Maße als Regierungen monopolisirte Gewerbe betreiben, wie in Frankreich und Oesterreich, oder wie in Preußen und andern deutschen Staaten einen umfassenden Besitz an Staatseisenbahnen, Domänen, Berg- und Hüttenwerken u. s. w. zu verwalten haben. Da für die Einnahmen nur die Ueberschüsse dieser Betriebe in Betracht kommen, müssen also die Verwaltungskosten derselben, so gut wie bei den Steuern die Erhebungskosten abgezogen werden, um die Regierungsausgaben zu ermitteln. Bei solchen Einnahmen aus Privatwirthschaft und Monopolen kommt wieder sehr das Verwaltungssystem in Betracht, die Domänen z. B. werden jetzt durchweg verpachtet, die Staatsforsten niemals, bei letzteren müssen also die Betriebskosten sehr viel höher sein als bei ersteren, ebenso beim Tabaksmonopol in Frankreich und Oesterreich, wo die Regierungen dasselbe betreiben, als in Italien wo es verpachtet ist und 1883 nur 66,200 L. Unkosten bei einer Einnahme von 109 Mill. machte, während in Frankreich die Betriebskosten bei Tabak- und Pulvermonopol 71 1/4 Mill. auf 398 Mill. Einnahmen waren.

In Preußen stellten sich die Betriebskosten für 1884—85 folgendermaßen:

	Bruttoeinnahmen.	Betriebskosten.
Domänen und Forsten . .	M. 73,917,154	M. 37,899,090
	wovon auf Forsten	„ 30,611,000
Direkte Steuern	„ 145,925,733	„ 10,662,000
Indirekte Steuern	„ 91,730,200	„ 28,835,100
Berg-, Hütten-, Salinenwerke	„ 102,415,049	„ 84,855,068
Eisenbahnen	„ 575,977,340	„ 402,127,155
In Frankreich für 1885:		
Direkte Steuern	Fr. 396,350,000	Fr. 20,880,372
Enregistrement, Stempel . .	„ 738,015,100	„ 19,730,650
Zölle	„ 319,949,000	„ 31,516,901
Verbrauchssteuern einschl. Monopole	„ 1610,994,000	„ 113,402,365
Posten und Telegraphen . .	„ 172,852,000	„ 135,553,515

Für Post und Telegraphie im deutschen Reiche war das Verhältniß nach dem Budget für 1884—85: Einnahme 159,943,000, Ausgabe 134,110,807 M.

Für das Verhältniß von Betriebskosten und Einnahmen kommen außer der Natur der Einkünfte selbst daneben noch mannigfache Umstände in Betracht, der Wohlstand-, die Verkehrs- und Produktionsbedingungen, der moralische Stand der Bevölkerung, die geographischen Verhältnisse des Landes wie z. B. namentlich bei den Zöllen. Die Regierungsausgaben betrugen nach Pfeiffer 1875 in England, das für seinen Staatsaufwand fast ganz auf Steuern angewiesen ist, 90,9 % der Gesammtausgaben; in Frankreich, welches außer 957,150 Hekt. Forsten wenig Domänen hat und nur unrentable Staatseisenbahnen besitzt, wo aber die Regierung die Monopole des Tabaks, des Pulvers und der Zündhölzer betreibt, war das Verhältniß 85,2 %, in Oesterreich-Cisleithanien 74,2 %, in Transleithanien 70,7. In Preußen wies das Budget von 1875: 329,847,000 M. an Verwaltungskosten auf, wovon nur 32,104,000 M. auf Steuererhebung, 297,743,000 M. auf Betriebskosten für den gesammten werbenden Staatsbesitz kommen, während die Regierungsausgaben, unter Zuschlag der auf Preußen nach der Kopfzahl entfallenden Quote des

Reichsbudgets, 607,287,900 M. betrugen. Die Regierungsausgaben der deutschen Staaten sind keineswegs hoch, sie stellten sich nach Pfeiffers Berechnung 1875 p. Kopf für Preußen auf 26,6 M., Elsaß-Lothringen 24,1, Hessen 26,0, Bayern 27,7, Baden 28,3, Württemberg 28,9, Sachsen 29,9 M. England dagegen zeigt einen Aufwand von 41,3 und Frankreich sogar von 52,5 M. p. Kopf, letzteres also mehr denn doppelt so viel als Preußen. Natürlich gilt hier dasselbe, was oben (3,b) von den Ausgaben überhaupt gesagt ist, daß die Höhe derselben für die wirkliche Belastung des Volkes nur im Verhältniß zu seinem Wohlstand zu beurtheilen ist. Italien, welches 31,9 M. p. Kopf für seine Regierungsausgaben aufzubringen hat, wird dies offenbar drückender fühlen, als das so viel reichere England 42,3 M., ja man darf sagen, daß in Rußland, welches von allen europäischen Staaten die geringste Summe der Regierungsausgaben p. Kopf aufweist, nämlich 14,1 M., die Bevölkerung verhältnißmäßig mehr belastet ist als in Frankreich bei 52,5 M.

Dieselben Gesichtspunkte sind für die Ausgaben der Selbstverwaltungskörper maßgebend.

5. Ordentliche und außerordentliche Ausgaben.

§ 15. Die Ausgaben sind ordentliche und außerordentliche, je nachdem sie regelmäßig wiederkehrenden Bedürfnissen oder einmaligen entsprechen. Diese Eintheilung aber muß richtig verstanden werden, während thatsächlich bei derselben theils oft Unklarheit herrscht, theils geradezu Mißbrauch getrieben wird. Der ordentliche Staatsbedarf ist die Summe der in jeder finanzgesetzlichen Wirthschaftsperiode wiederkehrenden Ausgaben für den öffentlichen Dienst, die weil sie einem dauernden Bedürfnisse entsprechen, sich regelmäßig annähernd vorausbestimmen lassen. Die einzelnen Punkte dieser Begriffsbestimmung aber dürfen nicht auf die Spitze getrieben werden; wenn der ordentliche Staatsbedarf ein stetig wiederkehrender ist, so ist er darum nicht unbeweglich, er steigt vielmehr im regelmäßigen Laufe der Dinge, kann sich aber ebenso wohl ermäßigen durch Ersparungen, Abtragung von Schulden u. s. w. Sodann aber ist die Vorausbestimmung der ordentlichen Ausgaben nicht wörtlich zu nehmen, zunächst tauchen bei einem umfassenden öffentlichen Dienst nothwendige kleinere Aufwendungen auf, die nicht im Einzelnen vorausgesehen werden konnten, hiefür wird theils gesorgt durch die sogen. Dispositions- oder Reservefonds, die den einzelnen Zweigen des Dienstes zugewiesen werden, theils werden die Mehrbeträge geleistet als Etatsüberschreitungen, die sich durch Umstände als nothwendig ergeben und nachträglich von der Volksvertretung genehmigt werden, wogegen solchen Ausgaben die Annullirungen von Crediten, bewilligten aber nicht nothwendig gewordenen Ausgaben, gegenüberstehen. Derartige Ueberschreitungen des ordentlichen Budgets sind nicht eigentlich als außerordentliche Ausgaben zu betrachten, was diese charakterisirt ist, daß die Zwecke, für welche sie erfolgen, weder allgemein noch im besondern wiederkehren, sei es, daß sie nur einmal vorkommen, sei es, daß sie nur in unregelmäßiger Periodicität sich wiederholen. Solche außerordentliche Aufwendungen sind das natürliche Ergebniß unserer finanzwirthschaftlich nothwendigen, kurzfristigen Staatshaushaltsperioden gegenüber den unberechenbaren Faktoren, welche das gesellschaftliche und politische Leben bestimmen. Sie sind also an sich eine durchaus normale Erscheinung, sowie in keinem Privathaushalt unvorhergesehene Ausgaben ausbleiben und wie im Privatleben kann der außerordentliche Bedarf des Staates nach seiner Bedeutung für die Volkswohlfahrt allen ordentlichen Anforderungen des Ausgabebudgets vorangehen. Aber wenn dies auch bei Vertheidigungskriegen, Bewältigung von Nothständen u. s. w. der Fall sein mag, so kommt es wirthschaftlich doch sehr auf die Art der Zwecke an, für welche die Ausgabe gemacht wird, so nothwendig ein Krieg oder die Unterstützung einer Gegend bei Ueberschwemmungen sein mag, so handelt es sich bei solchen Aufwendungen doch um einen Kapitalverlust, während durch außerordentliche Ausgaben für große Bauten, Beschaffung von Kriegsschiffen,

Ausrüstung des Heeres und der Festungen doch immer ein Kapitalwerth geschaffen wird. Anderer Art sind wieder außerordentliche Ausgaben für staatswirthschaftliche Zwecke, wie Durchführung von Verwaltungsreformen, Grundentlastungen, Zinsgarantieen, Dotationen u. a. m. Privatwirthschaftliche Kapitalsanlagen, wie z. B. Ankauf von Eisenbahnen, sind, wenn sie auch nur mit außerordentlichen Mitteln durchgeführt werden können, kaum als Staatsausgaben zu betrachten, da sie doch regelmäßig einen Reinertrag liefern, rechnet doch auch ein Privatmann eine zinsbringende Kapitalanlage nicht als Ausgabe. Immer aber entscheidet der Zweck der Ausgabe, nicht die Art der Bedeckung darüber, ob eine Ausgabe als außerordentliche anzusehen ist. Sie kann dies sein, wenn auch die ordentlichen Einnahmen sie vollständig decken, sowie umgekehrt für unzweifelhaft ordentliche Ausgaben bei einem allgemeinen Deficit eine außerordentliche Bedeckung nothwendig werden kann. Zu häufig aber wird in der Praxis nicht nach den Zwecken der Ausgaben richtig unterschieden. Wenn man z. B. in einem größeren Staate die Erbauung oder Wiederherstellung eines Gerichtsgebäudes unter die außerordentlichen Ausgaben bringt, so ist es freilich richtig, daß eine gleiche Ausgabe für dasselbe Gebäude auf längere Zeit nicht nöthig sein wird, wohl aber werden anderswo ähnliche Bauten für gleiche Zwecke nothwendig werden. Es sollte also für solche Ausgaben ein Posten im Ordinarium aufgenommen werden, wogegen der Bau eines Gesandtschaftsgebäudes mit Recht in das Extraordinarium gehört. In Preußen werden bald Ausgaben, welche 20 Jahre fortdauern als außerordentliche aufgeführt, bald solche welche demnächst aufhören, als ordentliche. Es kommt dazu, daß dieser Scheidung keine entsprechende bei den Einnahmen gegenübersteht, wo mitten zwischen den laufenden auch Summen stehen für Ueberschüsse aus den Vorjahren, für Ablösungen und Verkäufe von Domänen, für Rückzahlungen auf Darlehen, ja sogar für die zur Ausgleichung eines Deficits aufzunehmenden Anlehen, während doch in einem geordneten Haushalt außerordentliche Einnahmen als solche bezeichnet werden müssen. Im österreichischen Budget werden, wie Schäffle bemerkt, die Steuerexecutionskosten, Zulagen für Geistliche, Unterstützung von Volksschulen als außerordentliche Ausgaben bezeichnet, obwohl sie regelmäßig wiederkehren. Auch in der Gruppirung der Kategorien des Staatshaushaltes herrscht in vielen Budgets Verwirrung, so zeigt das französische neben dem Ordinarium und Extraordinarium noch ein Supplementarbudget, das Liquidationsconto von 1872 und andere specielle Rubriken. England kennt kein außerordentliches Budget, sondern nur Supplementarcredite, welche nach der Votirung des Budgets nöthig werden, in der Staatshaushaltsrechnung aber mit den andern zusammengeworfen werden. Dagegen besteht dort die sehr empfehlenswerthe Einrichtung aus der jährlichen Ausgabe einen Theil als stabiles Budget auszuscheiden, das nur von Zeit zu Zeit revidirt wird. Gewisse auf bestimmten Gesetzen beruhende Ausgaben, für die Schuld, die Civilliste, die Gerichtshöfe, Pensionen u. s. w., welche zusammen über Dreiviertheile des Gesammtaufwandes ausmachen, gelten als feststehend und werden daher im Etat dem Parlament nicht zur Bewilligung vorgelegt, welche sich nur auf die übrigen Ausgaben für den Dienst des Jahres erstreckt. Jenes stabile Budget ist auf den sogen. consolidirten Fonds angewiesen, d. h. auf den Betrag einer bestimmten Reihe von Abgaben, welche Pitt 1787 für diese Ausgaben bleibend bewilligen ließ, so daß nur der Ueberschuß dieses Fonds dem Parlament für den Dienst des Jahres zur Verfügung steht. Abgesehen von der Deckung durch specielle Abgaben ist dieser Vorgang unstreitig nachahmenswerth, indem gewisse dauernde Ausgaben, die unter allen Umständen bestritten werden müssen, so lange der Staat noch überhaupt zahlungsfähig ist, wie z. B. die Verzinsung der Staatsschuld dadurch eine erhöhte Gewähr erhalten und die Prüfung und Bewilligung einmal feststehender Ausgaben doch nur Formsache ist, während im andern Falle die wandelbaren Ausgaben um so sorgfältiger controlirt werden. Einzelne Posten, wie Civilliste und aus privatrechtlichen Verpflichtungen herrührende Zahlen gelten

auch in andern Staaten als dauernd festgestellt, im deutschen Reich ist das Militärbudget auf eine bestimmte Reihe von Jahren fixirt. Etwas ganz anderes als jene englische Praxis ist die Forderung eines sogenannten Normalbudgets, das einmal festgestellt, nur mit Zustimmung der Regierung und Landesvertretung geändert werden soll, während die letztere frei über die darüber hinausgehenden Ausgaben zu beschließen hat. Dieser Gedanke ist deshalb verfehlt, weil damit versucht wird, wider die Natur der Verhältnisse das an sich Bewegliche mechanisch zu fixiren, denn auch die Ausgaben, die zum regelmäßigen Staatsbedarf gehören, wie Heer, Beamten, Flotte u. s. w. sind fortwährenden Schwankungen unterworfen, werden dieselben von vornherein festgelegt, so wird die Regierung um möglichst freie Verfügung zu behalten, bestrebt sein das Normalbudget zu steigern, um nicht später außerordentliche Bewilligungen nachsuchen zu müssen und umgekehrt wird die Landesvertretung bemüht sein, dasselbe herabzudrücken und nur deshalb verweigern, manche nützliche Ausgabe zur stehenden zu machen. Ebenso wenig empfehlen sich zwei- oder mehrjährige Budgets, das Wesen jedes Voranschlages ist möglichste Genauigkeit, schon bei den einjährigen Wirthschaftsperioden läßt sich dieselbe nicht vollständig erzielen. Die Unvorhersehbarkeit des Bedarfs und seiner Deckungen wächst aber in dem Maaße als der Anschlag sich über eine längere Zeit hinauserstreckt, die außerordentlichen Ausgaben und Supplementarcredite werden nur um so zahlreicher werden und so wird nicht einmal hinsichtlich der Berathung Zeit erspart werden.

Es sind schließlich noch solche Ausgaben zu erwähnen, welche als durchlaufende Posten bezeichnet werden, indem ihnen gleiche Einnahmen gegenüberstehen, z. B. Rückvergütungen von inländischen Verbrauchssteuern bei der Ausfuhr der betreffenden Artikel. Diese Ausgaben bezeichnen in Wirklichkeit nur eine Mindereinnahme aus den betreffenden Steuern und werden nur speciell aufgeführt, um eine Uebersicht der vom Staate in dieser Hinsicht übernommenen Verpflichtungen zu geben.

6. Die Besoldungspolitik im Besondern.

§ 16. Die Staatsausgaben umfassen den gesammten Natural- und Personalbedarf für öffentliche Zwecke, der wie erwähnt durchweg von vorneherein auf Geld gesetzt wird. Von besonderer Wichtigkeit für die Staatsverwaltung ist die Befriedigung des Personalbedarfs oder mit andern Worten die Grundsätze, auf denen die Ausbildung und Besoldung der Staatsbeamten beruhen, denn wie ausgebildet auch die Selbstverwaltung in unentgeltlichen Ehrenämtern sein mag, so wird mit der Entwicklung des Staatslebens in immer wachsendem Maße ein berufsmäßiges Beamtenthum nothwendig, das dem öffentlichen Dienste seine volle Kraft ausschließlich widmet (I. § 1), wenn der Staat es übernimmt, für gewisse Bedürfnisse der Gesellschaft zu sorgen, so muß er auch über die entsprechende Zahl von Werkzeugen und ihre Thätigkeit unbedingt verfügen können. Dies gilt zum Theile selbst für die örtliche Verwaltung, die der Provinzen und Kreise läßt sich nicht ausschließlich durch Ehrenämter besorgen, noch weniger die einer großen Stadt, welche mehr oder weniger zahlreiche festangestellte Berufsbeamte erfordert.

Die Frage, wie dies Beamtenthum am besten zu organisiren ist, zerfällt in die zwei, welche Art der Besetzung der öffentlichen Aemter die richtigste ist und welche Grundsätze für die Besoldung derselben maßgebend sein sollen.

§ 17. Die erstere gehört nicht eigentlich in die Finanzwissenschaft, es mag nur wegen ihres engen Zusammenhanges mit der zweiten folgendes bemerkt werden. Die Ernennung findet in Republiken wohl durch Wahl statt, wie in der Schweiz, den Hansestädten, ganz überwiegend aber durch den Träger der höchsten Staatsgewalt nach bestimmten Normen. Die roheste und verwerflichste Art ist offenbar die Uebertragung öffentlicher Aemter lediglich nach politischen Rücksichten, wie sie in den Vereinigten Staaten durch den Präsidenten

bei seinem Amtsantritt stattfindet, wogegen die Bestätigung der wichtigsten Ernennungen durch den Senat kein Gegengewicht bildet, nach diesem Grundsatz „die Beute gehört dem Sieger" wechseln alle Beamten ohne Rücksicht auf ihre Befähigung mindestens alle vier Jahre. In Frankreich bestand schon früher mit Ausnahme der Gerichte kein Recht auf das übertragene Amt, indeß wurden bis vor Kurzem doch nur die höheren Beamten (Präfecten und Unterpräfecten) aus politischen Gründen ernannt und abberufen, unter der dritten Republik aber ist das amerikanische Princip der Stellenjägerei, die sich unter dem Namen der republikanischen „épuration" verbirgt, maßgebend geworden und hat auch die Gerichte nicht verschont.

In England ist das Anstellungsrecht (patronage) verwickelt, die politischen Aemter (etwa 50) wechseln mit den Ministerien, der Premier hat von kirchlichen Würden abgesehen nur das Ernennungsrecht für die Präsidenten der obersten Gerichte, für die wichtigsten militärischen und diplomatischen Posten verständigt er sich mit den betr. Ministern, welche die festangestellten Beamten der Centralverwaltung nicht ohne politische Rücksichten, aber doch mit vorwiegender Rücksicht auf amtliche Tüchtigkeit ernennen, dieselben steigen dann regelmäßig nach dem Dienstalter auf; um dem früheren Sineeurenwesen entgegenzutreten, wurden in immer weiterem Umfange für die Candidaten Prüfungen eingeführt, die jedoch meist nur sehr elementarer Natur sind. Die Beamten sind widerruflich angestellt, doch erfolgt eine Entlassung nur höchst selten, die Verwaltung des nicht politischen Dienstes ist durchaus bureaukratisch und stark centralisirt, indem es fast durchweg an provinziellen Mittelbehörden fehlt und die Controle durch reisende Inspectoren geübt wird; das englische Beamtenthum ist eng mit dem dortigen parlamentarischen System verwachsen. (vgl. Gneist, Engl. Verwaltungsrecht der Gegenwart 1884 I. S. 240 ff.)

Das deutsche System ist die Ernennung von Männern, welche ihre Tauglichkeit für das Amt durch Erfüllung gesetzlicher Vorbedingungen nachgewiesen haben seitens des Staatsoberhauptes. Diese Ernennung giebt einen dauernden Rechtsanspruch auf das Amt, so lange dasselbe ohne Pflichtverletzung verwaltet wird und auf das mit dem Amte verbundene Gehalt, bei Dienstunfähigkeit auf Pension. Nur dies System sichert einen Stand berufsmäßig ausgebildeter Beamten, der von den politischen Parteiungen unabhängig ist, freilich sich deshalb aber auch nicht in dieselben mischen dürfte, wenn seine Integrität erhalten bleiben soll, was leider viel zu wenig in der Gegenwart beachtet wird. Daß dies System in bureaukratischen Kastengeist und Vielregiererei am grünen Tisch ausarten kann, ist gewiß, es bedarf der parlamentarischen Controle und der Ergänzung durch die örtliche Selbstverwaltung, thatsächlich hat sich das deutsche Beamtenthum immerhin tüchtiger und verdienstvoller als das irgend eines andern Landes gezeigt und somit den ziffermäßig größeren Aufwand gerechtfertigt, den es verursacht, weil es im Ganzen genommen die richtigste Theilung der Arbeit zeigt.

§ 18. Wie nun auch der Staatsdienst organisirt sein mag, so sollte für die Besoldungspolitik allgemein der Gesichtspunkt maßgebend sein, möglichst wenige aber tüchtige Beamte zu haben und diese auskömmlich zu bezahlen. Abgesehen von einzelnen Ausnahmen werden bei mangelhafter Besoldung sich nur die Untüchtigeren zur Uebernahme von Aemtern bereit finden und diese werden dann entweder schlechte Arbeit leisten und neue Stellen als nöthig erscheinen lassen oder ihre unbefriedigende äußere Stellung durch unerlaubte Nebeneinnahmen zu verbessern suchen. Gewiß kommt auch das gesellschaftliche Ansehen in Betracht, das der Beamte in einem oder dem andern Lande genießt und äußere Ehren haben oft ein kärgliches Gehalt heben müssen, indeß ist in dieser Art doch nur bis zu einem gewissen Grade Aushilfe möglich, ein Beamter muß, um seine Pflicht thun zu können, unter normalen Verhältnissen von Nahrungssorgen frei sein und das Bewußtsein haben, daß seine Arbeit ihrem Werthe entsprechend gelohnt werde.

Dieser allgemeine Grundsatz wird aber je nach dem System des Staatsdienstes, das in einem Lande herrscht, sich praktisch verschieden gestalten. In England ist, soweit nicht die politische Patronage mitspricht, das Verhältniß so, daß der Staat als Arbeitgeber wie ein Kaufmann oder Fabrikant auf dem Arbeitsmarkt nach den tüchtigsten Kräften für seinen Bedarf sucht. Dies kann bei dem deutschen System nur in seltenen Fällen geschehen; wir sehen wohl einzeln, daß ein General oder ein Mitglied parlamentarischer Versammlungen zu hohen Stellungen im diplomatischen oder inneren Dienste, ein hervorragender Schriftsteller oder Beamter zur Professur berufen, ein Reisender zum Consul ernannt wird, aber dies bleiben Ausnahmen. Der regelmäßige Staatsdienst erfordert eine bestimmt geregelte Vorbildung, welche dem Staat von vornherein eine gewisse Sicherheit dafür giebt, daß der Beamte sich der Erfüllung seiner Aufgabe gewachsen zeige. Gilt dies schon für den Subalterndienst, für den eine bestimmte Schulbildung und Prüfungen in den Specialfächern verlangt werden, so ist dies noch mehr für den höheren Staatsdienst zutreffend, der eine in sich zusammenhängende Reihenfolge von Aemtern in aufsteigender Linie bildet. Hier wird eine specielle, längere und daher kostspielige Vorbereitung gefordert, welche wesentlich nur für das Amt und nur sehr bedingt in andern Lebensberufen verwendbar ist. Der Aufwand an Arbeit und Geld, welchen diese Vorbildung verlangt, rechtfertigt es, daß nachdem der Betreffende durch Prüfung und Probezeit seine Befähigung nachgewiesen, derselbe damit auch einen Anspruch auf ein entsprechendes Amt und das damit verbundene Gehalt erwerbe. Dieser Anspruch kann zwar kein unbedingter sein, denn der Staat kann sich nicht verpflichten, so viele Aemter zu schaffen, als berechtigte Bewerber um solche vorhanden sind, übersteigt der Andrang zu der betreffenden Laufbahn das Bedürfniß, so müssen die Candidaten eben warten, bis ein Amt offen ist. Ist dies aber der Fall, so sollen die berechtigten Bewerber nach ihrer Altersstellung und der durch die Prüfung bezeugten Würdigkeit dazu berufen werden. Noch wichtiger aber ist es, daß die Uebertragung des Amtes als eine dauernde angesehen wird, so daß der Betreffende nicht wider seinen Willen aus demselben entfernt werden darf, so lange er sich keine Pflichtwidrigkeit zu Schulden kommen läßt.

Eine Versetzung muß sich freilich jeder Beamter im Interesse des Dienstes gefallen lassen[5]), aber dieselbe darf nicht mit einer Minderung seines Ranges und Gehaltes verbunden sein. Ist aus politischen Gründen für gewisse höhere Stellen die Entlaßbarkeit des Beamten nicht zu entbehren, so muß mit der Entlassung doch eine Sicherung seiner Existenz durch ein Wartegehalt von entsprechender Höhe verbunden sein. Der Beamte hat aber nicht bloß Anspruch darauf die Stellung zu behaupten, die er auf der Dienstleiter einnimmt, sondern auch auf derselben aufzusteigen. Auch dieser Anspruch ist kein absoluter, ist die Laufbahn überfüllt, so muß das Vorrücken stocken, es muß auch dem Vorgesetzten frei bleiben unter den Gleichberechtigten den befähigtsten zu wählen, allein diese Wahlfreiheit sollte sich in den engsten Schranken halten und alles vermeiden, was Beförderung aus persönlicher Gunst vermuthen läßt, nimmt man dem Beamten die Aussicht auf Beförderung bei pflichttreu verwaltetem Dienste, so schneidet man den Nerv der dienstlichen Pflichterfüllung ab. Der Beamte hat endlich bei unverschuldeter Dienstuntauglichkeit Anspruch auf ein Ruhegehalt, das der Dauer seiner Thätigkeit und der Stellung die er ausgefüllt hat, entsprechend gesetzlich festgestellt ist und nach gleichen Gesichtspunkten werden auch seiner Wittwe Pension, bez. seinen unmündigen Kindern Erziehungsgelder bewilligt.

Als durchgehender Grundsatz gilt, daß die Besoldung der Beamten eine feste ist,

5) Eine Ausnahme bilden die Lehrer an wissenschaftlichen, künstlerischen und technischen Hochschulen, welche überhaupt in mancher Hinsicht eine Sonderstellung einnehmen, die ihre Bedenken hat, aber schwer zu beseitigen sein wird.

daß sie also nicht auf Sporteln und Gebühren angewiesen sind, welche früher oft den größten Theil ihres Einkommens bildeten, jetzt aber durchweg in die Staatskasse fließen. Eine Ausnahme, deren Berechtigung recht zweifelhaft erscheint, bilden die Collegiengelder und Gebühren der Universitätslehrer [6]). Eine Antheilsbetheiligung am Gewinn oder Prämien werden nur bei einzelnen privatwirthschaftlich betriebenen Unternehmungen zur Anwendung kommen können, persönliche Zulagen für besondere Leistungen oder in besonderen Umständen werden zwar nicht ganz zu entbehren sein, sollten aber in möglichst engen Schranken gehalten werden, da Willkür der Vorgesetzten bei der Verleihung schwer auszuschließen ist.

Ist demnach grundsätzlich das Gehalt des Beamten ein festes, so sollte es auch, abgesehen von gewissen durch örtliche Verhältnisse begründete Zulagen, für alle Beamten desselben Ranges das gleiche sein. Eine Ausnahme machen hier wieder die Professoren, deren Besoldungen oft die größte Ungleichheit zeigen. Die Unzuträglichkeit dieses Verhältnisses liegt zu Tage, wenn z. B. ein berühmter Kliniker hohes Gehalt, bedeutende Collegiengelder bezieht und daneben noch durch Consultationen und Operationen große Einnahmen hat, während ein Professor der orientalischen Sprachen, der vielleicht ebenso viel arbeitet nur ein weit geringeres Gehalt und unerhebliche Nebeneinnahmen hat. Gleichwohl ist es schwer, wenn nicht unmöglich hier eine Ausgleichung herbeizuführen.

Was sodann die Höhe des Gehaltes für jedes Amt betrifft, so kommt es darauf an, dieselbe sowohl an sich als mit Rücksicht auf das stufenmäßige Aufrücken im Dienst richtig zu bemessen. Was das erstere betrifft, so sollte Grundsatz sein den Beamten der Art zu stellen, daß er seinem Stande gemäß, bescheiden, aber anständig von seinem Gehalte leben kann. Eine gewisse unbesoldete Probezeit mag nicht zu entbehren sein, aber sie sollte so kurz wie möglich dauern, die nöthige Vorbildung legt dem Beamten schon große Opfer auf und seine Thätigkeit muß erlahmen, wenn er lange ohne Entgelt arbeiten muß. Nur der Vorbehalt muß auch hier Platz greifen, daß bei zu großem Andrang gleich befähigter Bewerber der Staat nicht verpflichtet sein kann dieselben durch besoldete Anstellung zu versorgen, der Bedarf muß maßgebend bleiben. Das einmal gewährte Gehalt aber soll auskömmlich sein, d. h. der Beamte soll bei mäßigen Ansprüchen standesgemäß davon leben können; die Natur des Amtes muß hier das Maß bilden, Subalternbeamte werden selbst bei angestrengter Arbeit geringer bezahlt als akademisch gebildete, weil für ihre Vorbildung wie Lebenshaltung geringere Ansprüche gestellt werden und die Art ihrer Thätigkeit eine untergeordnetere ist. Die Beamten müssen wenigstens einigermaßen im Stande sein den Anforderungen zu entsprechen, welche in der Klasse der Gesellschaft gemacht werden, der sie angehören. Von diesem Gesichtspunkte aus muß ein gewisser Durchschnitt des Bedarfs für die Bemessung des Gehaltes gezogen werden. Der Staat kann nicht verlangen, daß der Beamte eigenes Vermögen besitze oder sich zur Ehelosigkeit verdamme, es kann aber ebenso wenig vom Staate verlangt werden, daß er die Ansprüche befriedige, welche eine zahlreiche Familie stellt, es muß also dem Beamten möglich sein im üblichen Lebensalter eine Familie von mäßigem Umfang zu begründen und von seiner Besoldung zu unterhalten. Um den Durchschnitt des Lebensbedarfs richtig festzustellen müssen sowohl die örtlichen Verhältnisse, als die Veränderungen im Geldwerth berücksichtigt werden. In größeren Städten sind unzweifelhaft Preise wie Steuern höher als in kleineren, es ist deshalb kein Verstoß gegen die grundsätzlich geforderte Gleichheit der Gehalte für dasselbe Amt, wenn dieses in größeren Städten etwas höher besoldet ist, sondern nur eine Ausgleichung für das theurere Leben durch Lokalzulage. Allgemein fühlbar macht sich andererseits die durchgehende Preissteigerung der Lebensbedürfnisse, die sowohl auf eigentlicher Geldentwerthung als auf erhöhter Nachfrage nach einzelnen Artikeln beruht. Sind auch manche Waaren

6) Vergl. Wagner a. a. O. § 155.

wohlfeiler geworden, so wird das mehr als ausgeglichen durch die große Theurung anderer, die Geldentwerthung, die sich im letzten Menschenalter vollzogen hat ist unleugbar, dieselbe Summe an Gehalt hat also nicht mehr die Kaufkraft, welche sie vor 30 Jahren besaß. Der Beamte ist nicht in der Lage wie der Werkführer oder Handlungsdiener seinem Arbeitgeber die Wahl zwischen Erhöhung seines Gehaltes oder Niederlegung des Amtes zu stellen, der Staat muß also um seine Angestellten arbeitstüchtig und arbeitswillig zu erhalten, aus eigener Initiative unter solchen Verhältnissen die Gehalte entsprechend aufbessern. Nicht ganz außer Betracht kann dabei bleiben die Rücksicht auf vermehrte Ansprüche der Lebensführung in der Gesellschaftsklasse, welcher der Beamte angehört, indeß wird darauf doch nur in geringerem Maße Rücksicht genommen werden können, da die Berechtigung dieser Ansprüche immerhin sehr relativ bleiben wird. Eine vollständige Gleichheit nach dem Maaße des Bedürfnisses wird sich überhaupt nicht erreichen lassen, weil auch unter Berücksichtigung der angeführten Umstände die Ausgabenposten ungleich bleiben werden, der Staat muß diesen Umständen bei Revision und Verbesserung der Besoldungen nur möglichste Aufmerksamkeit schenken. Es wäre z. B. unrichtig sämmtliche Gehalte wegen Geldentwerthung gleichmäßig um 10 pCt. zu erhöhen, da die Preissteigerung die niederen Gehalte viel schärfer trifft, als die höheren, es muß also thunlichst individualisirt werden.

Nicht minder wichtig als die Auskömmlichkeit des Gehaltes an sich ist die entsprechende Steigerung mit dem Aufrücken im Amt, beides zusammen bildet den richtigen Sporn für die Thätigkeit des Beamten. Der Staat kann natürlich keine Gewähr für rasches Vorrücken leisten, da dies von mannigfachen, allgemeinen wie individuellen Umständen abhängt, aber grundsätzlich muß der Beamte die Aussicht haben bei tüchtiger Pflichterfüllung auch materiell vorwärts zu kommen, um den wachsenden Ansprüchen seiner heranwachsenden Familie genug thun zu können. Dabei wird es weniger auf starke als stetige Steigerung ankommen, damit die höheren Leistungen auch angemessen bezahlt werden, Beförderungen außer der Reihe werden nicht vermieden werden können, da für den Staat der Gesichtspunkt maßgebend sein muß, den Befähigtsten in die höhere Stellung einrücken zu lassen, allein jede persönliche Begünstigung sollte vermieden werden und bei gleichen Ansprüchen das Dienstalter maßgebend sein. Zu den höheren Stellungen gelangt der Beamte doch meist erst in reifem Alter, um so mehr ist es berechtigt, diese die der Natur der Sache noch wenig zahlreich sind, reichlich zu dotieren. Da wo dieselben einen besondern Aufwand für äußere Vertretung erfordern, wie bei Ministern, Gesandten, Präsidenten u. s. w. wird eine besondere Zulage dafür gewährt, die vom Gehalte getrennt ist. Durchaus zu verwerfen aber ist die Häufung von Gehalten für verschiedene Funktionen auf eine Person, wie z. B. unter dem zweiten Kaiserreich einige Marschälle als solche, als Minister, Senatoren, Mitglieder des Regentschaftsrathes u. s. w. über 300,000 Frcs. bezogen. Für besondere Leistungen werden Reisekosten und Diäten, bei Versetzungen Umzugskosten ꝛc. vergütet.

Der Beamte hat schließlich Anspruch auf ein Ruhegehalt bei Dienstuntauglichkeit und auf eine gewisse Fürsorge des Staates für seine Familie nach seinem Tode. Der Anspruch auf Ruhegehalt sollte nicht zu spät eintreten, Anfangs nur einen kleinen Bruchtheil des Gehaltes betragen, aber jährlich etwa um $1/40$ steigen, nur bis zu gewissem Alter sollte Nachweis der unverschuldeten Dienstuntauglichkeit gefordert werden, dagegen vom 60ten Jahre ab jeder Beamte ohne solchen mit entsprechendem Ruhegehalt zurücktreten können. Umgekehrt muß es der Regierung freistehen einen dienstunfähig werdenden Beamten zu pensioniren, auch wenn derselbe nicht darauf anträgt, bei einem gewissen hohen Dienstalter sollte jeder Beamter mit vollem Gehalt zurücktreten können und mit einem gewissen hohen Lebensalter sollte unter gleicher Bedingung jeder genöthigt werden können seinen Abschied zu nehmen. Für die nachbleibende Familie kann der Staat natürlich nur in sehr bescheidenem Maße sorgen, meist sind die Beamten verpflichtet, während ihrer Amts-

dauer Beiträge hiefür an die Pensionskasse zu zahlen, jedenfalls aber soll der geringste Betrag gesetzlich feststehen und nicht Gnadensache oder Gegenstand jedesmaliger Bewilligung sein. Als Entschädigung für die mit dem Tode des Beamten verknüpften Kosten wird den Verbleibenden noch auf bestimmte kurze Zeit der Gehalt ausbezahlt (Gnadenquartal, Sterbemonate).

7. Die einzelnen Staatsausgaben.

§ 19. Die einzelnen Staatsausgaben lassen sich in folgende Klassen scheiden:

1. Ausgaben aus der Verfassung.
2. Ausgaben für die Landesvertheidigung.
3. Ausgaben für Rechtspflege.
4. Ausgaben für die Civilverwaltung.
5. Ausgaben für den öffentlichen Unterricht und kirchliche Zwecke.
6. Ausgaben für die Volkswirthschaftspflege.

§ 20. 1) Ausgaben aus der Verfassung. Das monarchische Princip erfordert die Ausstattung des Staatsoberhauptes mit einem Einkommen, das seiner hervorragenden politischen und gesellschaftlichen Stellung entspricht. Der geschichtliche Hergang ist fast überall der Art, daß das Königthum nur begrenzte Aufgaben und diesen entsprechenden Ausgaben hat, wofür es auf die ihm gehörigen Stammgüter angewiesen ist, aus deren Einkünften der Fürst nicht bloß die Bedürfnisse seiner Haushaltung, sondern wesentlich auch die Regierungsausgaben zu bestreiten hat. Im Laufe der Zeit aber gingen durch Kriege, Umwälzungen, schlechte Wirthschaft u. s. w. jene Stammgüter vielfach verloren, sei es, daß sie einfach in Privathände kamen oder an die Stände verpfändet und nicht wieder eingelöst wurden. In dem Maße als die Domänen für den Aufwand des Staatsoberhauptes nicht mehr ausreichten, mußte das Land eintreten. Formell hat sich dadurch im Laufe der Zeit das Verhältniß des Hofhalts zum Staatshaushalts umgekehrt, während im Mittelalter die Staatsausgaben aus dem Einkommen des Fürsten bestritten wurden, trägt jetzt der Staat auch die Ausgabe für den fürstlichen Hofhalt. Diese äußere Wandlung wird eben bedingt durch die Entwicklung des modernen Staates aus der patrimonialen Landeshoheit. Die genauere Scheidung zwischen Ausgaben des Hofes und der öffentlichen Verwaltung vollzieht sich aber verhältnißmäßig spät, so wurde 1660 in England das königliche Einkommen auf 1,200,000 £ festgesetzt, die auf gewisse Einkünfte (civil list revenues) angewiesen wurden, wovon auch die Kosten der Land- und Seemacht bestritten werden mußten, der richtige Plan der Whigs nach der dynastischen Revolution von 1689 die Ausgaben für den königlichen Haushalt ganz von den eigentlichen Staatsausgaben zu trennen, blieb unausgeführt, veränderte Einrichtungen bewährten sich nicht, die Krone mißbrauchte ihre Einkünfte zur Erkaufung der Parlamentsmehrheit und war trotz wiederholter Erhöhung ihrer Bezüge doch stets verschuldet, erst 1839 trat eine vollständige Sonderung der Staatsausgaben von der Civilliste ein. Danach überließ die Königin alle erblichen Kroneinkünfte der Verfügung des Parlamentes, wogegen sie eine Civilliste von 395,000 £ erhielt, das Budget von 1882/83 führt 408,541 £ und 167,924 £ Apanagen auf.

In Frankreich gingen die Domänen ebenfalls allmälich verloren, aber im Gegensatz zu England schwand die Controle der Generalstände im Staatshaushalt und die Könige verfügten über das Staatseinkommen für ihren Hof ebenso unbeschränkt wie für Staatszwecke. Die Verfassung von 1791 Art. 10 führte die Scheidung ein und überwies dem König eine Civilliste, die beim Thronwechsel für die Dauer der Regierung festgesetzt werden sollte, diese Bestimmung blieb in allen späteren Verfassungen, nur die Höhe der Summen wechselte, unter den Bourbonen betrug sie 28 Mill. Fr., unter Louis Philipp 12, unter dem zweiten Kaiserreich 25 Mill., dazu aber kam der Genuß der Krondomänen, worunter

ein Theil der Orléans'schen Güter und die Dotationen der kaiserlichen Prinzen und Prinzessinnen, so daß Kolb (Statistik S. 272) den Gesammtaufwand des kaiserlichen Hofes 1868 auf 40 Mill. Fr. veranschlagt, jedenfalls wohl die höchste Summe, die für die Civilliste vorgekommen und die doch oft nicht ausgereicht haben soll. Die für das kaiserliche Haus in Rußland ausgeworfene Summe beträgt 1881: 10,342,000 Rubel.

In Deutschland ruhte die Bestreitung der öffentlichen Ausgaben noch bis in die neuere Zeit hinein zu einem großen Theile auf den Einkünften der landesherrlichen Domänen, in der Zeit der absoluten Monarchie aber verschwand thatsächlich jeder Unterschied der Einkünfte und die Fürsten nahmen für ihren Hofhalt, so viel ihnen beliebte. Eine bessere Ordnung und Scheidung fand zuerst in Preußen statt, als die Könige zu Anfang des 18. Jahrhunderts sich selbst ein aus dem Domänenertrage zu bestreitendes festes Einkommen bestimmten. Durch die Verordnung vom 20. Januar 1820 wurde aus diesen Einkünften eine jährliche Rente von 2,573,000 Thlr. für den Unterhalt des königlichen Hauses vorbehalten, wozu aus Staatsmitteln noch Zuschüsse von $^1/_2$ Mill. in 1859 und nach Vergrößerung des Staatsgebietes 1868 von 1 Mill. kamen, zusammen jetzt: 12,219,296 M.

Die Trennung des Hof- vom Staatshaushalt ist jetzt in allen verfassungsmäßig regierten Ländern durchgeführt, denn die Controle der Finanzverwaltung, welche in denselben der Landesvertretung zukommt, würde zum Schein werden, wenn der Fürst sein Einkommen beliebig festsetzen könnte. Nur die Art, in welcher die Civilliste gewährt wird, ist verschieden, entweder sie besteht einfach in einer Geldsumme, welche aus den Staatseinnahmen dem Souverän gesichert wird, wie in England, oder sie wird, auf Staatsgüter radicirt, d. h. es wird entweder hiefür eine bestimmte Summe aus dem Ertrag derselben vorweggenommen oder ein Gütercomplex, der zur Zeit der Vereinbarung eine bestimmte Summe abwirft, ausgeschieden und dem fürstlichen Hause zu freier Verwaltung übergeben. Das letztere ist vorzuziehen, weil die Dynastie dadurch unabhängiger gestellt wird und der steigende Ertrag der Güter die Möglichkeit giebt, den steigenden Bedarf zu decken, während bei einer festen Summe jedes Mehrerforderniß erst bewilligt werden muß, es ist nicht zweckmäßig, die pecuniäre Stellung des fürstlichen Hauses unnöthig in die Discussion zu ziehen.

Aus demselben Grunde sollte die Civilliste so bemessen werden, daß sie für den Unterhalt des ganzen fürstlichen Hauses ausreicht und nicht bei der Großjährigkeit jedes Prinzen oder der Verheirathung einer Prinzessin eine besondere Bewilligung der Landesvertretung nöthig werde. Die Civilliste ein für alle mal festzusetzen ist nicht zweckmäßig, da mit Veränderung der Verhältnisse doch eine Erhöhung, möglicherweise aber auch eine Erniedrigung nothwendig werden kann, am meisten empfiehlt sich die Festsetzung beim Regierungsantritt des Fürsten auf die Dauer der Regierungszeit.

Natürlich ist der Aufwand für diesen Zweck in einer Republik sehr viel geringer als in einer Monarchie von ähnlicher Größe, aber in der Civilliste des Souveräns bezahlt das Land nur einen kleinen Theil des Segens, daß die höchste Gewalt dem Kampfe des Ehrgeizes und der Parteien entrückt ist. Allerdings steht dieser Preis im Verhältniß einer geordneten Regierung und der Größe des Landes. Ein Despot kann mit einem verschwenderischen Hofhalt die Finanzen so gut ruiniren wie durch Kriege, Versailles kostete über 121 Mill. Frcs., der Hof noch unter Necker 33,7 Mill. bei einem Budget von 610 Mill., der russische Hofetat zählte 3858 Bedienstete, die Verschwendung des Sultans hat keine Grenzen. Der Procentsatz der Ausgabe steigt im Verhältniß der geringeren Größe des Landes, denn können kleine Fürsten auch nicht den großen im Aufwand gleichkommen, so bleiben gewisse Ausgaben doch unerläßlich. Abgesehen von den beiden großen Republiken der Vereinigten Staaten und Frankreichs, waren 1879 die Ausgaben der bedeutenderen Staaten für diesen Zweck folgende:

	Einwohner	Civilliste	p. Kopf	Procent d. Ausgabe
England	32,700,000	11,270 M. M.	0,34 Pf.	0,8
Italien	27,800,000	11,640 " "	0,43 "	1,4
Rußland	83,000,000	32,140 " "	0,39 "	2,40
Preußen	25,700,000	13,258 " "	0,52 "	2,20
Belgien	5,300,000	2,800 " "	0,52 "	3,40
Bayern	5,000,000	5,145 " "	1,02 "	3,70
Württemberg	1,880,000	2,100 " "	1,12 "	3,90
Oesterreich-Ungarn	37,000,000	18,600 " "	1,03 "	3,12
Sachsen	2,700,000	3,471 " "	1,26 "	4,20
Baden	1,500,000	1,788 " "	1,19 "	4,20
Hessen	800,000	1,413 " "	1,60 "	6,20
Schwarzb.-Sondersh.	67,000	465 " "	6,89 "	30.

Auch die Ausgaben für die Volksvertretung sind um so größer, je kleiner der Staat ist, bei Diäten schon deshalb, weil die Vertreter verhältnißmäßig um so zahlreicher sind, denn sollte in Meiningen ein Abgeordneter auf 50,000 Einwohner kommen, so bestände die Kammer aus 4 Mitgliedern. Die Kosten für die Landesvertretung hängen übrigens wesentlich davon ab, ob den Mitgliedern Tagegelder bezw. feste Bezüge gewährt werden, daneben kommen nur die Ausgaben für die Gebäude, das Dienstpersonal, Druckkosten und ähnliche sachliche Auslagen in Betracht. Der deutsche Reichstag ohne Tagegelder, aber freier Fahrt auf den Eisenbahnen kostet 407,670 M., das preußische Abgeordnetenhaus mit 15 M. Tagegeldern und Reisevergütung 1,201,270 M. In Frankreich erhielten unter dem zweiten Kaiserreich die Senatoren 30,000 Fr., die Mitglieder des gesetzgebenden Körpers 25 Fr. täglich, das Budget von 1870 bestimmten für beide 11,274,000 Fr., das von 1884: 11,760,780 Fr., Abgeordnete und Senatoren beziehen 9000 Fr. jährlich. England giebt ohne Tagegelder nach dem Budget von 1882/83 für das Parlament 1,876,000 M. aus, Pfeiffer dagegen berechnet mit Baukosten 4,315,000 M. wobei 1,632,000 M. für Druckkosten (S. 76).

§ 21. 2) Ausgaben für die Landesvertheidigung. Dieselben bilden den Gegenstand der wohlfeilsten Entrüstung der Reformer, welche die stehenden Heere durch Milizen ersetzen wollen, lassen sich aber nur nach den concreten Umständen beurtheilen. Ein Reich wie die Vereinigten Staaten, das nur das friedliche Canada und das zerrüttete Mexico zu Nachbarn hat, reicht mit geringem Aufwand aus, ebenso ein kleiner neutralisirter Staat wie die Schweiz, der durch die Eifersucht seiner großen Nachbarn mitvertheidigt wird. Ein großer Staat dagegen, der in der Mitte militärischer Nebenbuhler liegt, bedarf eines starken schlagfertigen Heeres als des einzigen sicheren Mittels, sich den Frieden zu erhalten, England, dessen Colonialreich den vierten Theil des bewohnten Erdbodens umfaßt, muß eine mächtige Flotte haben, während festländische Staaten, welche neben ihrem großen Heere auch zugleich eine Flotte ersten Ranges besitzen wollen, dadurch ihre Handelsmarine lähmen, wie Frankreichs Beispiel zeigt. Auch das ist sicher mit Wagner zu betonen, daß nur eine starke Armee das Mittel bietet aus Zuständen staatlicher Zersplitterung, welche die ganze Volkskraft lähmen müssen, herauszukommen, die Einigung Italiens und Deutschlands hat jedenfalls die Lage Europas normaler gestaltet, also dazu beigetragen künftigen Kriegen vorzubeugen. Und ebenso sichert ein starkes Heer den inneren Frieden, die Vereinigten Staaten haben den Mangel eines solchen in vierjährigem Bürgerkrieg theuer genug bezahlen müssen. Es ist gewiß, daß die deutschen Mittel- und Kleinstaaten für militärische Zwecke früher weit weniger zahlten als wie jetzt, aber einmal waren ihre Contingente meist wenig leistungsfähig, andrerseits zahlte Preußen für sie mit. Deutschlands Militärausgaben sind verhältnißmäßig nicht groß, für Heer und Flotte zusammen weisen die Budgets von 1883/84 und 1884/85 an ordentlichen und außerordentlichen Ausgaben 403,668,974 M. auf, das französische für 1884: 809,877,377 Fr., während es 1868 nur 496,182,720 Fr. betrug. Die allgemeine Wehrpflicht ist für den Staat, der die Voraussetzungen dafür hat, das wohlfeilste System, die geworbene, reguläre englische Armee von 199,273 M. nach dem Sollbestand der Army-Estimates von 1883/84 kostete 332 Mill. M., das deutsche Heer in Friedensstärke von 445,392 Mann 366 ½ Mill. Es ist berechnet, daß jeder Soldat kostet: in England 1718 M., in Frankreich 1341, in Rußland 1077, in Deutschland 880 M. (eine abweichende Berechnung stellt Pfeiffer auf, wonach die Kosten der Friedensarmee auf den Mann betragen: in Oesterreich 760 M., in Frankreich 942, in Rußland 968, in Deutschland 998, in England 3112 M.). Für Heer und Flotte verwenden p. Kopf der Bevölkerung: Oesterreich 7,2 M., Rußland 10,6, Deutschland 11, Frankreich 17,8, Großbrittannien 18,5 M.

Zu den budgetmäßigen Ausgaben müssen freilich hinzugerechnet werden die Leistungen der Gemeinden, Kreise und Privaten wie z. B. die Unterhaltung der Freiwilligen, auch ist der große Verlust in Anschlag zu bringen, den die nationale Produktion dadurch erleidet, daß ihr so viele Arme entzogen werden; dagegen steigt bei Kriegen die Mehrausgabe relativ nicht so stark wie bei Conscription und geworbenen Heeren und jedenfalls erfüllt die allgemeine Wehrpflicht die erste Bedingung, dem Staate Sicherheit zu gewähren, sehr viel wirksamer, als geworbene und conscribirte Heere es vermögen. Es kommt hinzu, daß die allgemeine Wehrpflicht der Politik des betreffenden Staates durchweg einen defensiven Charakter giebt, so unbesiegbar ein Volk, das organisirt, einheitlich geführt und bewaffnet, seinen Heerd vertheidigt, so sicher wird es sich unprovocirten Offensivkriegen widersetzen, wie sie bei geworbenen oder auf Conscription beruhenden Heeren so häufig vorkommen, die Opfer der allgemeinen Mobilmachung sind dafür zu groß, Kriege, wie der von 1866, werden daher bei allgemeiner Wehrpflicht die Ausnahme bleiben. Für außereuropäischen Colonialbesitz in tropischem Klima ist die allgemeine Wehrpflicht ganz unbrauchbar, wie Frankreich neuerlich erfahren hat; hiefür bedarf es eines Berufsheeres mit langer Dienstzeit, dessen Material, Ausrüstung und Verwaltung den örtlichen Umständen so angepaßt ist, wie es die englisch-ostindische Armee den indischen Verhältnissen ist. Zum deutschen Militärbudget gehört auch der Reichskriegsschatz, den man mit Unrecht als unwirthschaftlich angegriffen hat, er ist dies nicht mehr als das Heer selbst, dessen Leistungsfähigkeit er für den Kriegsfall verbürgt. Da Deutschland weder eine Insel wie England, noch über einen Reichthum von Kapitalien verfügt wie Frankreich, das deshalb leicht Anlehen contrahiren kann, so ist ein bereites Betriebskapital in baarem Gelde nöthig, welches das wuchtige sofortige Zuschlagen ermöglicht, auf das es bei unserer Heeresverfassung vornämlich ankommt.

Die Kriegskosten zerfallen in eigentliche und mittelbare. Die ersteren umfassen die Mobilmachung und Aufstellung des Heeres, den erhöhten Aufwand für Sold und Naturalverpflegung, Nachschub der Truppen, Ersatz des verbrauchten Kriegsmaterials, Lazarethwesen, Unterhaltung der Gefangenen, nach beendigtem Kriege die Ausgaben für Ergänzung und Verbesserung der Ausrüstung des Heeres, Herstellung und Umbau der Festungen und Kriegsschiffe, Ersatz der durch die Ortsverbände gemachten Kriegsleistungen, Entschädigung von Landestheilen, welche besonders durch den Krieg gelitten haben und die Fürsorge für die Invaliden, sowie die Familien der gefallenen Soldaten. Die mittelbaren Lasten, welche der Krieg für ein Land herbeiführt, lassen sich gar nicht allgemein berechnen, sie können die eigentlichen Kriegskosten weit übersteigen, wenn der Kampf auf dem Boden des Landes selbst geführt wird, um so mehr wenn derselbe lange dauert, man denke nur an den dreißigjährigen Krieg und die Verheerungen der napoleonischen Kriege, daher auch die zerrüttende Wirkung der Bürgerkriege; sie können dagegen sehr gering sein wie die Deutschlands im letzten französischen Kriege, es kann sogar das Gegentheil eintreten, daß der Reichthum eines Landes während des Kriegszustandes sehr zunimmt, wie das bei Englands langem

Kampfe gegen die französische Revolution und Napoleon der Fall war, wo dessen Handel aus der Alleinherrschaft zur See und der Ausdehnung des Colonialbesitzes Vortheile zog, welche die aufgewandten Kriegskosten sicher weit überstiegen.

Hinsichtlich der Fürsorge für die Invaliden und Hinterbliebenen ist was Deutschland betrifft zu bemerken, daß der auf allmälige Aufzehrung berechnete Invalidenfonds als eine finanziell sehr fragwürdige Einrichtung erscheint. Die Motive, welche begründen sollten, daß diese Pensionen nicht auf das ordentliche Budget zu stellen, sondern durch die Zinsen eines besonderen Fonds aufzubringen seien, erscheinen wenig stichhaltig, das ganze Institut widerspricht aller bisherigen Finanzpraxis und weist auf Eingebung von Bankiers hin, wie auch die Belegung der Kapitalien zeigt, wobei Pfandbriefe und Hypotheken ausgeschlossen, Eisenbahnprioritäten aber zugelassen wurden, die bei Herannahen des Termines, wo sie gesetzlich hätten realisirt werden müssen, nur mit starkem Verlust zu begeben gewesen wären. Der Aufwand für militärische Pensionen ist in Deutschland übrigens sehr beträchtlich, der Entwurf des Budgets für 1885/86 weist einen Ausgabebedarf 21,467,607 M. auf, 1,247,243 M. mehr als im Vorjahre. Ende Juni 1884 standen auf der Pensionsliste der preußischen und unter preußischer Verwaltung stehenden Contingente 46 Generale, 159 Generallieutnants, 199 Generalmajore, 417 Obersten, 415 Oberstlieutnants, 988 Majore u. s. w.

Dem materiellen Schutz von Heer und Flotte zur Seite steht der für friedliche Beziehungen durch Gesandtschaften und Consuln. Eine würdige Vertretung des Landes nach Außen ist von großem Vortheil und dieselbe muß, um wirksam zu sein, auskömmlich besoldet sein. Was hiefür erforderlich ist, hängt natürlich sehr von den Verhältnissen ab, es kommt auch bei der auswärtigen Vertretung vor allem darauf an, was für die Ausgabe geleistet wird. Die zahlreiche Diplomatie der deutschen Staaten bis 1866 kostete sehr viel im Verhältniß zu dem, was sie den Gesammtinteressen Deutschlands nützte. Ein kleiner neutralisirter Staat wie die Schweiz kann sich damit begnügen, in einigen wichtigen Hauptstädten vertreten zu sein, eine Großmacht muß es überall sein, wo ihre weitverzweigten politischen Interessen in Frage kommen können und die Gesandten derselben müssen in der Lage sein auch für die Aufrechthaltung ihrer äußeren Stellung einen Aufwand machen zu können, den Niemand von den Vertretern kleinerer Staaten erwartet. Je umfassender Handel, Schifffahrt und Gewerbefleiß eines Landes sind, desto wirksameren Schutz werden dieselben im Ausland bedürfen, wo daher die Regierung darauf hingewiesen ist, an den wichtigsten Punkten Berufskonsuln anzustellen, welche viel kosten, aber sich ganz ihrer Aufgabe widmen können und unabhängiger dastehen als Wahlkonsuln, die aus den ansäßigen Kaufleuten genommen werden. Deutschlands Aufwand für auswärtige Vertretung ist mit 6,855,415 M. sicher nicht hoch bemessen, Englands Budget weist 9¾ Mill. auf, Rußlands 4,211,000 Rubel, Frankreichs 14,864,700 Fr. Entschieden anomal ist, daß einzelne deutsche Staaten noch Gesandte im Auslande und bei anderen Bundesstaaten und in letzteren auch Consuln haben.

§ 22. 3. Ausgaben für Rechtspflege. Eine unparteiische, prompte Justiz ist nächst der äußeren Vertheidigung die wichtigste Aufgabe jeder Regierung und geringe Ausgaben für dieselbe sind ein zweifelhaftes Verdienst; so betrugen diese in Oesterreich 1849 2,718,000 Fl., 1883 über 20 Mill. Auch hier kommt viel auf die Organisation an; bei der sehr ausgebildeten Selbstverwaltung Englands auch auf diesem Gebiete finden wir für Gerichtshöfe nur wenig über ½ Mill. £ im Budget, so lange in Preußen noch Patrimonialjustiz bestand, war die Staatsausgabe eine sehr viel geringere, Vereinfachung des Proceßgangs, mündliches Verfahren, schiedsrichterliche Einrichtungen sind ebenso im finanziellen Interesse als in dem prompter Justiz zu wünschen. Nehmen auf der einen Seite die Geschäfte der Gerichte mit dem Steigen der Bevölkerung und des Verkehrs gewiß stetig zu, so erleichtern

andrerseits die modernen Verkehrsmittel ihre Zugänglichkeit, so daß die Aufhebung mancher kleineren Gerichte möglich wird. Zu den Ausgaben für die Justiz gehören unstreitig auch die für die Gefängnisse, obwohl sie in manchen Staaten auf dem Budget des Innern stehen, die Kosten für dieselben sind in neuerer Zeit theils durch unzweifelhafte Zunahme der Verbrechen, theils durch die Verbesserungen des Gefängnißwesens sehr gestiegen (in Preußen z. B. von 5½ Mill. in 1863 auf 7½ Mill. in 1883—84), viele derselben für Einzelhaft, religiöse und geistige Pflege 2c. sind gewiß berechtigt, in anderen geht eine falsche Humanität wohl zu weit. In Deutschland betragen die Ausgaben für Rechtspflege in den größeren Staaten, abgesehen von 1,824,267 M. für die Reichsjustizverwaltung, in Preußen 80,159,800 M., in Bayern 12½ Mill., in Württemberg 4 Mill., in Sachsen 2½ Mill., in Frankreich 1884: 58 Mill. Frs., in England etwa 42 Mill. M., in Rußland 17½ Mill. R.

§ 23. 4. Ausgaben für die Civilverwaltung. Hier besteht eine große Verschiedenheit der Budgetaufmachung. In kleineren Staaten sind naturgemäß manche Zweige unter das Ministerium des Innern gestellt, die in größeren selbständige Verwaltungen bilden, wie z. B. Post, Telegraphie, Handel und Wegebau. Hievon abgesehen, zeigt sich in der Civilverwaltung am bezeichnendsten das Regierungssystem jedes Staates. Ein stärkeres Eingreifen derselben ist nothwendig in wenig entwickelten oder zerrütteten Zuständen; Preußen verdankt seinem Beamtenstand unendlich viel, ebenso Indien der englischen Verwaltung. Wünschenswerth bleibt allerdings in normalen Zuständen eine kräftige Entwicklung der Selbstverwaltung, wenn auch dieselbe thatsächlich nicht deshalb wohlfeil ist, weil ihre Kosten nicht im Staatsbudget erscheinen, denn der Aufwand an Arbeit muß irgendwie bestritten werden und erscheint, wie Wagner bemerkt, dann im volkswirthschaftlichen Budget, d. h. in der Zeit und Mühe, welche die Inhaber der Ehrenämter dem Gemeinwesen widmen. Aber auch bei der bestorganisirten Selbstverwaltung muß im modernen Staate eine hierarchisch geordnete und centralisirte Staatsverwaltung bestehen, für die der allgemeine Grundsatz gilt, daß das Verhältniß des Werthes der Leistung zu den Kosten maßgebend ist. Dieselben sind nur in den verschiedenen Staaten sehr schwer vergleichbar, da sie sich nach der verschiedenen Organisation der Verwaltung richten, vor allem danach, wie weit Ortsverbände Aufgaben der Staatsverwaltung übernommen haben und ob deren Kosten nicht mehr auf dem allgemeinen Budget erscheinen. So handelt es sich z. B. in Deutschland bei Lokalpolizei, Armen- und Gesundheitswesen, Standesämtern u. s. w. meist nur um Zuschüsse des Staates. Das preußische Budget für 1883—84 gliedert die innere Verwaltung: Ministerium 630,951 M., allgemeine Verwaltung 9,415,994 M., Polizei 11,536,790 M., Gensdarmerie 9,188,761 M., Strafanstalten 9,341,858 M., Armenwesen 1,151,487 M., zusammen 41,236,031 M.; sehr wenig zweckmäßig ist in Preußen das Medizinalwesen mit 1½ Mill. dem Cultusministerium zugewiesen. Frankreichs Budget zeigt 50 Mill. Fr., Rußlands 68 Mill. R. für das Ministerium des Innern. In England kamen bei ausgebildeter Selbstverwaltung 0,18 M. an Ausgaben für Staatscivilverwaltung auf den Kopf, in Belgien 0,30, in Oesterreich-Cisl. 0,52, in Bayern 0,80, in Preußen 0,95, in Frankreich 0,88, in Elsaß-Lothringen 0,98. Wenn andrerseits Italien nur mit 0,31, Rußland mit 0,82 erscheinen, obwohl sicherlich in beiden die Selbstverwaltung auf einer geringen Stufe steht, so zeugt das nicht für die Güte der Staatsverwaltung.

§ 24. 5. Ausgaben für den öffentlichen Unterricht und kirchliche Zwecke. Keine Ausgabe ist reproduktiver als die, welche der Staat für die Bildung seiner zukünftigen Bürger macht. Die Aufwendungen der einzelnen Länder hiefür lassen sich aber schwer übersehen, es giebt kaum ein Budget, welches auch nur die von der Regierung für Lehrzwecke gemachten Ausgaben vereinigt, weil die Fachschulen unter verschiedenen Rubriken zerstreut sind. Aber selbst wenn man diese vereinigt, hat man noch keinen Maßstab für das, was für den Unterricht im Ganzen geschieht, denn gerade für den wichtigsten Zweig,

die Volksschule, haben in den meisten Ländern die Gemeinden große Summen aufzubringen, oft größere als der Staat. Außerdem bestehen in Deutschland, England, Vereinigten Staaten zahlreiche Stiftungen für Unterrichtszwecke.

Die sachliche Gliederung des Unterrichtswesens stellt sich so, daß zu den Kosten der Grundlage alles Unterrichtes, der Volksschulen, der Staat nur einen Zuschuß leistet, ein solcher ist aber um so mehr durch die Billigkeit geboten, als der Staat selbst die Anforderungen an die Volksschule gesteigert hat und die Lehrer noch durchaus nicht auskömmlich besoldet sind. Dabei hängt natürlich wieder alles von einer richtigen Schulpolitik ab, die Verwendung von 700 Mill. Fr., um auf Staatskosten den Gemeinden Schulhäuser zu bauen, war seitens der jetzigen französischen Republik sehr verkehrt, indem man vielen Gemeinden Schulen gab, welche weit über ihre Bedürfnisse hinausgingen und für eine Menge anderer nichts mehr thun konnte. Die tyrannische Art, mit der in Belgien das liberale Ministerium Rogier allen Gemeinden religionslose Schulen aufzwang, war ebenso wenig zu billigen wie die Rücksichtslosigkeit, mit der seine klerikalen Nachfolger alle die einmal angestellten Lehrer auf geringes Wartegehalt setzten; aus beiden Maßregeln erwuchs dem Staate eine starke Belastung ohne entsprechende Vortheile. Für Preußen berechnet Gerstfeldt (Conrads Jahrb. Bd. 41 S. 39) den Aufwand für Volksschulen 1882 auf 89,341,000 M. seitens der Gemeinden und 20,439,000 M. seitens des Staates. Auch für das höhere und Fachschulwesen ist eine Vertheilung der Lasten zwischen Staat und Selbstverwaltungskörpern empfehlenswerth, doch tritt der Staat hier in die erste Linie; andrerseits spielt hier das Schulgeld eine weit größere Rolle als bei den Volksschulen, so brachte dasselbe in Frankreich bei den Mittelschulen 65,60 Mill. bei einer Gesammtausgabe von 75 Mill. Fr., Preußen verwendet für höhere Lehranstalten (außer Universitäten), technische Schulen, Akademien und Bibliotheken 4,681,000 M., für Universitäten 6,130,000 M. bei einer Gesammtausgabe von 8,103,000 M. Diese Summe vertheilt sich sehr ungleich, da einige Hochschulen wie z. B. Greifswald und Göttingen bedeutendes Stiftungsvermögen besitzen, andere wie Berlin, Breslau, Bonn fast ganz vom Staat unterhalten werden.

Was die staatlichen Ausgaben für das gesammte Unterrichtswesen betrifft, so steht nach Pfeiffer's Berechnung voran der

	Canton Zürich	mit	5,10	M.	pr.	Kopf
es folgen	Württemberg	"	3,32	"	"	"
	Bayern	"	2,73	"	"	"
	Sachsen	"	2,71	"	"	"
	Großbritannien und Irland	"	1,95	"	"	"
	Belgien	"	1,62	"	"	"
	Preußen	"	1,53	"	"	"
	Frankreich	"	1,20	"	"	"
	Oesterreich-Cisleithanien	"	1,12	"	"	"
	Italien	"	0,80	"	"	"
	Rußland	"	0,53	"	"	"
	Ungarn	"	0,51	"	"	"

Hieran schließen sich die Ausgaben für kirchliche Zwecke, wobei die obige Bemerkung hinsichtlich der Zuschüsse der Gemeinden und Stiftungen zu wiederholen ist. In einigen Staaten wie in England, Schweden, Ungarn, Spanien hat sich ein bedeutendes Kirchenvermögen erhalten, so daß der Staat wenig oder nichts für kirchliche Zwecke thut, auch Oesterreich hat noch bedeutendes Kirchenvermögen, die Erträgnisse des Religionsfonds fließen in die Staatskasse und erlauben fast die Hälfte der Ausgaben für Cultuszwecke zu bestreiten. Ganz eingezogen wurde das Kirchengut in Frankreich während der Revolution, wogegen der Staat den Unterhalt der anerkannten Culte übernahm: 1883 rund 53 Mill. Fr.

In Italien hat der Staat neuerlich die große Masse des Kirchengutes eingezogen, noch 1881 weist das Budget an außerordentlichen Einnahmen für Verkauf von Kirchengütern 14 Mill., von Kirchengüterobligationen $13\frac{3}{4}$ Mill. L. auf, die Cultusausgaben werden aber aus dem Fonds bestritten, der aus dem Erlös der Güter gebildet ist. In deutschen Ländern wurde zu Anfang des Jahrhunderts das noch vorhandene Kirchengut großentheils eingezogen, so in Preußen durch das Edikt von 1810, das aber zugleich den Kirchen und ihren Anstalten eine spätere reichliche Dotirung verhieß, diese wurde der katholischen Kirche zufolge der Kabinets-Ordre vom 23. Aug. 1821 gewährt, der evangelischen aber noch immer nicht. Die empfehlenswertheste Lösung ist den Kirchen für das eingezogene Vermögen eine feste Rente zu gesetzmäßig bestimmter Verfügung zu überweisen, diese auskömmlich zu bemessen ist um so mehr geboten, als in Deutschland die Geistlichen durch die Civilstandsgesetzgebung größtentheils die Stolgebühren verloren haben, auf die sie kraft ihrer Anstellung ein ebenso gutes Recht hatten als auf ihre Besoldung. Was im Ganzen ein Land für kirchliche Zwecke ausgiebt, ist nicht leicht festzustellen, da die Cultusausgaben vielfach mit denen für Unterricht vermischt sind und andrerseits meist ein gewisses örtliches Kirchenvermögen vorhanden sein wird, sowie Verpflichtungen Privater durch Patronatsrechte u. s. w. In Preußen zeigt das Budget von 1883—84 rund 5 Mill. M. für Cultus, dann aber Cultus und Unterricht gemeinsam 6,7 Mill. Die reine Staatsausgabe der verschiedenen Staaten berechnete Pfeiffer 1876 folgendermaßen: Voran steht Württemberg mit 2,10 M. pr. K., was sich daraus erklärt, daß zu Anfang dieses Jahrhunderts das ganze Kirchenvermögen vom Staate eingezogen wurde, wofür dieser bestimmte Leistungen übernahm; Elsaß-Lothringen folgt mit 1,72: Zürich 1,48, Bayern 1,36, Frankreich 1,18, Belgien 0,83, Sachsen 0,70, Oesterreich-Cisl. 0,49, Rußland 0,45, Preußen 0,43, Ungarn 0,5, Großbritannien und Irland 0,02, Italien 0,01 pr. K.

§ 25. 6. Ausgaben für die Volkswirthschaftspflege. Dieselben umfassen den Aufwand für Münz-, Maß- und Gewichtswesen, die Verkehrsanstalten, Wasser- und Wegebau, andere öffentliche Bauten, Landwirthschaft und Gewerbe. Die Kosten müssen sich in den verschiedenen Ländern schon danach verschieden stellen, jenachdem die Regierung die Sorge für die einzelnen betreffenden Anstalten selbst in die Hand nimmt. Alle Regierungen thun dies hinsichtlich des Münz-, Maß- und Gewichtswesens, sowie des Postbetriebs; mit Ausnahme der Vereinigten Staaten und der überseeischen Kabel auch des Telegraphen, die Kosten dieser Anstalten erscheinen aber nicht unter den eigentlichen Ausgaben, da die Einnahmen derselben sie mindestens decken, bei Post und Telegraphie durchweg erhebliche Ueberschüsse bieten. Dasselbe gilt von den Staatseisenbahnen, während das Budget sehr erheblich belastet werden kann, wenn der Staat Privatbahnen Zinsgarantien oder sonstige Subventionen gewährt hat, wie in Frankreich (28 Mill. Subventionen und $36\frac{1}{2}$ Mill. Fr. Garantien in 1881), Italien ($30\frac{1}{2}$ Mill. Zinsgarantien), Oesterreich 20 Mill. fl. England kennt weder Staatsbahnen noch Subventionen, giebt aber letztere an überseeische Dampferlinien, wie dies Frankreich gleichfalls in großem Maßstabe, nun auch Deutschland in mäßigem Betrage thun. Die öffentlichen Bauten umfassen die Kosten der leitenden und beaufsichtigenden Behörden, die Neubauten und Unterhaltung von Straßen, Brücken, Canälen, Häfen, Deichen, Flußregulirungen, Küstenschutz u. s. w. Hier wird Hauptgrundsatz die richtige Theilung der Arbeit sein, indem der Staat den örtlichen Verbänden die Aufgaben überläßt, welche sie mit ihren Mitteln erfüllen können und zu erfüllen besonderes Interesse haben, während er da eintritt wo die Aufgaben die Mittel dieser Verbände überschreiten und allgemein staatliche Interessen vorwalten. Der Art richtig aufgefaßt wirken solche Ausgaben sehr segensreich und reproduktiv, während Ausschreitungen durch plötzliche Inangriffnahme vieler großer Bauten die Finanzen zerrütten müssen und auch nicht einmal entsprechenden Nutzen schaffen, da bei der Ueberstürzung unzweckmäßig und theuer gebaut

wird und das Begonnene schließlich aus Mangel an Mitteln nicht durchgeführt werden kann. Die jetzige französische Republik hat es in dieser Beziehung noch schlimmer gemacht als das zweite Kaiserreich, das Budget von 1884 weist allein für außerordentliche Arbeiten 49 Mill. Fr. auf.

Die Ausgaben für Landwirthschaft betreffen Zuschüsse für Meliorationen, Ablösungen, Gemeinheitstheilungen, Güterzusammenlegung, Musteranstalten, Gestüte, Ausstellungen und Prämien, Schutz der Jagd und Fischerei, Maßregeln gegen Viehseuchen und Reblaus. Die Fürsorge für Gewerbe umfaßt alle Anstalten zur Förderung derselben wie Bergämter, Handels- und Gewerbekammern, Museen, Patentwesen, Markenschutz, Banken, soweit dieselben nicht vom Staat selbst zur Erzielung eines Gewinnes benutzt werden, Sorge für die Schifffahrt Lotsen, Leuchtwesen) u. s. w.

Alle diese Ausgaben für die verschiedenen Zweige der Volkswirthschaftspflege sind in den Budgets der einzelnen Staaten so abweichend aufgeführt, daß eine Vergleichung derselben kaum als möglich erscheint.

8. Die Ausgaben der bedeutendsten Staaten 1884—85 [7]).

§ 26. Deutsches Reich [8]).

Die Finanzverhältnisse des deutschen Reiches sind so eigenthümlich, daß sie besser getrennt von denen der übrigen Staaten dargestellt werden. Die außerordentlichen Ausgaben der Post-, Telegraphen- und Marineverwaltung sind durch Anlehen gedeckt, die nach Abtragung der Kriegsschuld contrahirte Schuld beträgt 409,982,720 M., wozu noch Reichskassenscheine im Betrag von 144,845,570 M. und die durch Ausgabe von Schatzanweisungen auf kurze Zeit zur Verstärkung der Betriebsfonds der Reichskasse geschaffene schwebende Schuld kommen.

Reichsausgaben		Fortdauernde		Einmalige.
1) Reichstag	M.	407,670	M.	—
2) Reichskanzler und Reichskanzlei	„	126,970	„	—
3) Auswärtiges Amt und Consulate	„	6,825,415	„	30,000
4) Reichsamt des Innern	„	2,871,788	„	2,173,975
5) Post- und Telegraphenverwaltung	„	—	„	2,695,725
6) Verwaltung des Reichsheeres	„	339,872,490	„	26,762,678
7) Marineverwaltung	„	26,908,396	„	10,125,900
8) Reichsjustizverwaltung	„	1,824,267	„	—
9) Reichs-Schatzamt	„	99,898,408	„	4,453,200
10) Reichs-Eisenbahnamt	„	310,365	„	—
11) Reichsschuld	„	15,927,500	„	—
12) Rechnungshof	„	529,073	„	—
13) Eisenbahn-Verwaltung	„	—	„	250,000
14) Allgemeiner Pensionsfonds	„	20,160,404	„	—
15) Reichsinvalidenfonds [9])	„	28,665,120	„	—
	M.	544,327,866	M.	46,491,478

In Sa. M. 590,819,344; diese Summe ist jedoch durch Nachtragsetats auf 610,065,800 M. gestiegen.

Zu den Reichsausgaben treten die der einzelnen Bundesstaaten:

1) Preußen	M. 1092,847,211		9) Oldenburg	M.	5,795,959
2) Bayern	„ 214,922,323		10) Braunschweig	„	8,393,220
3) Württemberg	„ 46,396,217		11) Thüring. Fürstenth.	„	23,763,277
4) Sachsen	„ 65,468,746		12) Waldeck, Lippe	„	2,104,690
5) Baden	„ 34,274,814		13) Hansestädte	„	46,013,392
6) Hessen	„ 15,749,467		14) Elsaß-Lothringen	„	36,179,660
7) Mecklenburg-Schw. [10])	„ 14,049,170		Summa	M.	1611,670,514
8) Sachsen-Weimar	„ 5,712,368		Reich u. Bundesstaaten	M.	2221,736,314

7) Nach dem Gothaer Kalender für 1885.

8) Gesetz vom 2. Juli 1883.

9) Der Ausgabe des Reichsinvalidenfonds gegenübersteht das Kapital desselben im Betrag

Die nachstehenden Tabellen I und II enthalten die Ausgaben für Preußen, Frankreich, Rußland, Oesterreich, Ungarn, Italien, Belgien, Vereinigte Staaten nach den Budgets von 1884/5; für Großbritannien nach der Rechnung von 1883/84.

Tabelle I.

Ausgaben von: Preußen, Frankreich, Großbritannien, Rußland.

	Preußen Mark	Frankreich Frcs.	Großbritannien Pfd. St.	Rußland Rubel à 2,20 Mk.
1) Betriebskosten . . .	564,690,643	339,140,911	9,707,349	nicht angegeben
2) Schuld u. Dotationen	163,419,979	1325,178,244	31,241,173	218,596,545
3) Allgem. Finanzverw.	106,009,515	—	in Posit. 10 enth.	—
4) Staats-Ministerium .	3,087,689	—	—	—
5) Auswärtiges . . .	503,400	14,533,900	658,056	3,796,854
6) Finanz-Ministerium .	42,641,190	23,231,455 [12])	in Posit. 10 enth.	97,798,499
7) Oeffentl. Arbeiten .	17,626,665	136,602,378	1,808,885	{ 22,424,001
8) Handel u. Gewerbe .	1,548,412	18,938,998	in Posit. 10 enth.	{
9) Justiz	80,340,400	90,039,466 [13])	6,314,797	19,378,639
10) Minist. des Innern .	41,550,209	70,551,939	3,634,082	73,780,015 [14])
11) Landwirthschaft, Domänen und Forsten .	12,092,988	25,489,090	—	21,823,275 [15])
12) Cultus u. Unterricht .	53,159,355	153,251,328	4,766,115	30,316,609
13) Kriegs-Ministerium .	108,297	596,306,230	{ 28,869,107	196,551,571
14) Marine u. Colonien .	cf. Reich —	234,420,805	{	33,915,998
15) Außerordentl. Ausg. aller Ministerien . .	46,837,636	228,981,818	28,410,057	77,661,126
	1133,616,378 [11])	3256,666,562	115,409,621	796,043,132

Tabelle II.

Ausgaben von: Oesterreich, Ungarn, Italien, Belgien, Ver. Staaten.

	Oesterreich Fl. [16])	Ungarn Fl. [16])	Italien Lire	Belgien Frcs.	Ver. Staaten Doll. [21])
1) Betriebskost.	82,494,629	nicht angegeben		nicht angegeben	—
2) Schuld, Dotat.	126,765,284	127,799,809	701,636,520	105,311,512	59,160,131
3) Allg. Finanzv.	16,647,496	—	} in Pos. 2 enth.	—	—
4) Staats-Minister.	in Posit. 2.	in Posit. 2.	}	—	—
5) Auswärtiges .	in gemeinschaftl.	Ausg. enthalten.	7,167,437	2,363,460	in Posit. 10.
6) Finanz-Minister.	1,218,665	55,884,852	173,608,403	15,874,440	—
7) Oeffent. Arbeiten	} 41,420,110	33,254,367	75,137,235	17,597,097	—
8) Handel u. Gewerbe	}	9,405,000	in Posit. 7 enth.	90,859,680 [19])	—
9) Justiz . . .	19,806,300	10,653,418	33,365,830 [16])	15,524,861	—
10) Minist. d. Innern	16,097,005	15,962,677	59,402,585	28,051,891 [20])	68,678,022 Indianer: 7,362,590
11) Landwirthschaft, Domänen, Forsten	11,103,710	in Posit. 8 enth.	th. i. Posit. 2 u. 8. außerdem 10,673,700	—	—
12) Cultus u. Unterr.	16,549,476	5,250,830	30,525,055	—	
13) Kriegs-Minister.	9,115,200 [17])	7,230,137	211,410,967	49,604,300	—
14) Marine	in gemeinschaftl.	Ausg. enthalten.	50,388,549	—	48,911,383
15) Pensionen	15,546,250	4,535,396	in Posit. 2 enth.		15,283,437
16) Außerord. Ausg. aller Ministerien	69,400,271	28,842,302	202,410,548	1,683,500	66,012,574
	426,164,396	298,818,788	1555,726,829	326,870,741	265,408,137

von 4,067,378,23 M. baar, 515,616,614,31 M. und 2,549,900 fl. in Obligationen. Die drei andern Fonds des Reiches sind der S. 53 erwähnte Reichskriegsschatz in Gold von 120 Mill. M., der Reichsfestungsbaufonds im Betrag von 38,385,900 M. in Obligationen sowie 491,722,95 M. baar, der Fonds für das Reichstagsgebäude von 22,453,950 M. in Obligationen und 6403,93 M. baar.

10) nur annähernd, da es kein allgemeines Staatsbudget giebt und die Matrikularbeiträge nicht aufgeführt sind, letzteres ebenfalls nicht bei Waldeck und Lippe-Detmold, über Mecklenburg-Strelitz liegen überhaupt keine zuverlässigen Angaben vor.

11) Der am 15. Jan. dem Landtag vorgelegte Voranschlag für 1885/86 berechnet die Ausgaben auf 1,257,725,500 M, wovon 1,221,175,788 M. auf ordentliche, 36,549,212 M. auf außerordentliche Ausgaben entfallen.

12) enthält auch die Ausgaben für Post und Telegraphen.

13) enthält jetzt auch die Ausgaben für den Cultus, während Pos. 10 nur die für Unterricht und Kunst umfaßt.

In einem lesenswerthen Aufsatz „Die Finanzlage der europäischen Großmächte" (Deutsche Rundschau Jan. 1885) bemerkt R. von Kaufmann, daß was die Ausgaben betrifft, welche meistens den größten Betrag ausmachen, nämlich Landesvertheidigung und Staatsschuld, Deutschland am günstigsten steht, indem Reich und Einzelstaaten für beide zusammen 31,7 pCt. aller Staatsausgaben aufwenden, somit für die Ausgaben nach Innen 68,3 pCt. übrig bleiben, wobei außerdem in Betracht kommt, daß ein großer Theil der Schulden der Einzelstaaten, vor allem Preußens, Eisenbahnschulden sind. In Frankreich nehmen diese beiden Posten 65 pCt. in Anspruch, so daß für andere Ausgaben nur 35 pCt. bleiben, abgesehen hievon haben vornämlich die großen, auf einmal in Angriff genommenen öffentlichen Arbeiten (Freycinet'scher Plan und Schulbauten) bei gleichzeitiger Steuerentlastung und die Steigerung der Verwaltungsausgaben zum raschen Anwachsen des Ausgabebudgets und zum Deficit geführt. In Großbrittannien nehmen Schulden, Heer und Flotte 67 pCt. in Anspruch, so daß für andere Ausgaben 33 pCt. bleiben, in Italien ist das Verhältniß 54 zu 46 pCt., wobei namentlich die rasch gewachsene Schuld, die theilweise zu sehr drückenden Bedingungen aufgenommen werden mußte, in Betracht kommt. Italien hat dabei wenigstens jetzt das Gleichgewicht des Budgets erreicht, während in Oesterreich-Ungarn und Rußland das Deficit chronisch ist und somit die Schulden stets steigen, abgesehen von der Papierwährung, die in Rußland den Rubel von 3,10 M. auf 2,20 herabgedrückt hat. Oesterreich-Ungarn gibt für seine Schuld zusammen 227,2 Mill. Fl. aus, 27,9 pCt. des Gesammtbudgets, für Landesvertheidigung 127 Mill., 15,5 pCt., so daß für alle übrigen Ausgaben 56,6 pCt. übrig bleiben, bei Rußland ist das Verhältniß 57 zu 43 pCt. Die russische Schuld betrug nach Kolb 1865 690 Mill. R., 1882 nach dem Gothaer Kalender 3051 Mill., dabei war nach Kaufmann die jährliche Tilgungssumme von $22\frac{1}{4}$ Mill. in 1834 auf $78\frac{1}{2}$ Mill. gewachsen und stieg im letzten Jahrzehnt jährlich $10\frac{1}{2}$ Mill. Den durchschnittlichen Betrag der Staatsausgaben pr. Kopf berechnet Kaufmann für Rußland auf 15,06 M., Oesterreich-Ungarn 36,12, Italien 43,20, Deutschland 47,21, Großbrittannien 59,56, Frankreich 69,13 M., womit nach dem im ersten Abschnitt Gesagten kein Maßstab für die Belastung des Landes gegeben ist.

---

14) enthält auch die Ausgabe für die Reichscontrole.

15) Ausgabe des Ministeriums der Staatsdomänen.

16) Dazu nach Gesetz vom 14. Nov. 1883 für 1884 gemeinschaftliche Ausgaben für die Gesammtmonarchie 125,449,780 fl., nämlich Auswärtige Angelegenheiten 4,323,100 fl., Krieg 109,594,630, Marine 9,432,930, Gemeinsames Finanzministerium 1,973,450, Rechnungshof 125,670 fl., wovon Cisleithanien zahlt 88,754,977, Ungarn 28,223,852 fl.

17) Kosten der sogen. Landesvertheidigung, Landwehr, Gensdarmerie, Polizei, ebenso in derselben Posit. bei Ungarn.

18) enthält die Kosten für Cultus, Posit. 12 allein für Unterricht.

19) umfaßt Eisenbahnen, Posten, Telegraphen.

20) umfaßt den öffentl. Unterricht, der 1881 in der Abrechnung mit 18,838,000 fl. aufgeführt ist.

21) hiezu die Ausgaben der Einzelstaaten.

III.

Die Erwerbseinkünfte des Staats.

Von

H. von Scheel.

C. J. Bergius, Grundsätze der Finanzwissenschaft. 2. Aufl. Berlin 1871. S. 242 ff. P. Leroy-Beaulieu, Traité de la science des Finances. Paris 1877. I. p. 18 ff. C. Pfeiffer, Die Staatseinnahmen. Stuttgart 1866. I. S. 90 ff. L. v. Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft. 4. Aufl. Leipzig 1878. I. S. 234 ff. Adf. Wagner, Finanzwissenschaft. I. 3. Aufl. Leipzig 1884. S. 471 ff. II. Leipzig 1880. S. 86 ff. K. Umpfenbach, Lehrbuch der Finanzwissenschaft. Erlangen 1859. I. S. 88 ff. II. S. 1 ff.

Die statistischen Zusammenstellungen sind nach den Budgets und anderen amtlichen Quellenwerken gemacht, soweit nicht Anderes bemerkt, und beziehen sich auf die größeren deutschen Staaten und die hauptsächlichen europäischen Culturstaaten mit ähnlich zuverlässiger Statistik: Oesterreich-Ungarn, Frankreich, Italien, Großbritannien. Die mannigfachen Mängel, welche im statistischen Material selbst dieser Staaten bestehen, hervorzuheben war hier nicht nöthig, da es nicht auf sehr genaue Angaben, sondern auf Veranschaulichung der in Rede stehenden Verhältnisse durch Zahlen ankommt. — Die beste allgemein zugängliche statistische Quelle für die jeweilig neuesten finanzstatistischen Data ist der „Gothaische Hofkalender nebst diplomatisch-statistischem Jahrbuch".

I. Die Erwerbseinkünfte als Art der Staatseinnahmen.

§ 1. Unter Erwerbseinkünften des Staates — und anderer öffentlicher Zwangsgemeinwirthschaften: der Bezirke, Gemeinden — sind diejenigen Einnahmen zu verstehen, welche ihm aus solchen des Gewinnes wegen betriebenen Unternehmungen bezw. gemachten Vermögensanlagen zufließen, die nicht durch die Rücksicht auf die Besteuerung der Staatsbürger hervorgerufen worden sind.

Es sind also nicht alle Einnahmen aus staatlichen Unternehmungen als Erwerbseinkünfte zu bezeichnen; einerseits nämlich nicht aus denjenigen Unternehmungen, welche keine eigentlichen Erwerbszwecke verfolgen, wie die öffentlichen Versicherungsanstalten [1]), die Münzanstalten, die Vermögens-Ansammlungen und -Verwaltungen zu besonderen Zwecken; andrerseits nicht aus solchen, die nur, in die Form des Staatsbetriebes gebrachte, Besteuerungsanstalten sind — namentlich die staatliche Tabaksfabrikation in der Form des Tabakmonopols, wie in Oesterreich, Ungarn, Italien und Frankreich — bei welchen also die steuerlichen Gesichtspunkte sowohl für den Betrieb überhaupt als für die Preisgestaltung bezw. Preisabmessung der Produkte maßgebend sind.

---

1) So die in den deutschen Staaten sehr zahlreichen öffentlichen Gebäude-Brand-Versicherungsanstalten. Solche bestehen als Staatsanstalten in der Hälfte der deutschen Staaten: Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, S.-Altenburg, S.-Coburg-Gotha, Oldenburg, Braunschweig, Anhalt, Waldeck, Lippe. Außerdem giebt es in Preußen 8 öffentliche Anstalten, die eine Provinz oder einen größeren Bezirk umfassen, in Bayern eine besondere für die Rheinpfalz; ferner öffentliche Anstalten für kleinere Gebiete, Kreise u. dgl.: in Preußen 34, Mecklenburg-Schwerin 5, M.-Strelitz 1, Oldenburg 2, Lübeck und Bremen je 1, Hamburg 8. In Bayern ist neuerdings auch eine staatliche Anstalt für Versicherung gegen Hagelschaden im Anschluß an die bestehende Gebäude-Brand-Versicherung geschaffen.

Man hat den hier in Rede stehenden Theil der Staatseinnahmen auch „privatwirthschaftliche oder Domanialeinnahmen (im weitesten Sinne) oder Privaterwerb" des Staats genannt, als aus einem Einkommen bestehend, welches die „Finanzwirthschaft als Einzelwirthschaft in Unternehmungen ganz nach den gewöhnlichen Grundsätzen des privatwirthschaftlichen Systems in der freien Verkehrsconcurrenz zu erwerben rechtlich in der Lage ist" (Wagner). Allerdings läßt sich gegen den hier gewählten Ausdruck „Erwerbseinkünfte" sagen, daß er nicht ganz genau das deckt, was man nach obiger Beschreibung darunter verstehen soll, denn auch Einnahmen aus nur vom Gesichtspunkte der Besteuerung betriebenen Unternehmung, wie z. B. der monopolistischen Tabaksfabrikation, kann man dem sprachlichen Sinne nach so nennen. Indessen entspricht der Ausdruck, „privatwirthschaftliche" Einnahmen auch nicht völlig der Sache und gegen ihn läßt sich Folgendes anführen: Schon der kapital-kräftigere Privatmann betreibt dieselbe Unternehmung nicht unter denselben Bedingungen wie der kapital-ärmere, und der Staatsbetrieb erfolgt, wenn auch unter denselben rechtlichen Verhältnissen, doch immer unter anderen faktischen wie der Privatbetrieb. Aber auch abgesehen hiervon muß man sagen: der Staat soll gar nicht ganz in derselben Weise Geschäfte machen wie der Private, sondern es sollen für ihn immer, unbeschadet rationeller Wirthschaftsführung, volkswirthschafts- und social-politische Gesichtspunkte mit maßgebend werden, die der Privatmann in Betracht zu ziehen weder in der Lage noch verpflichtet ist. Es ist gerade ein Vorzug der staatlichen Unternehmungen, daß sie nicht schlechthin nach dem Princip der „Privatwirthschaft" oder der „freien Concurrenz" betrieben zu werden brauchen, weil es bei ihnen nicht nur darauf ankommt, daß sie einen thunlichst großen Theil der Staatseinnahmen ausmachen, oder, wie man zu sagen pflegt, dem „Fiskus" die denkbar höchsten Erträge liefern, sondern auch darauf, daß sie in Bezug auf die Organisation des Betriebes, die Behandlung und Bezahlung der Angestellten, die Feststellung der Leistungen und Preise solche Bahnen einschlagen und zeigen, welche gereiften und gerechtfertigten Ansprüchen der betreffenden Zeit entsprechen. Die staatlichen Unternehmungen wirthschaften nicht nur im Interesse der Staatsbürger als Steuerzahler, sondern auch in ihrem Interesse als Mitglieder eines die Kultur fördernden Gemeinwesens. Mit Recht rügt man es daher, wenn die Staatsverwaltung die wirthschaftlichen Unternehmungen nur vom „fiskalischen" Gesichtspunkte aus betreibt und die Beamten sich unfähig zeigen, socialpolitische Gesichtspunkte neben denen der Rentabilität zu vertreten und beide in Einklang zu bringen. Gewiß ist es widersprechend, wenn auf der einen Seite von der Staatsleitung z. B. Verbesserungen der Lage der arbeitenden Klassen angestrebt werden, während andererseits bei den Staatsunternehmungen selbst nur nach denjenigen wirthschaftlichen Grundsätzen vorgegangen wird, deren strenge „privatwirthschaftliche" Durchführung sich mit jenen Verbesserungsabsichten nicht verträgt.

Die Bezeichnung der Erwerbseinkünfte als „Privaterwerb" des Staats ist auch deshalb zu eng, weil sie allen Erwerb aus Unternehmungen, die mit Ausschluß der Privatconcurrenz betrieben werden, in die Kategorie der für Besteuerungszwecke geschaffenen Unternehmungen verweisen würde. Diese Klassification ist aber nicht zutreffend. Es können den Betrieb durch Private faktisch oder rechtlich ausschließende Staatsgewerbe ausgeübt werden, die gar nicht oder doch nicht in erster Linie den Charakter von Besteuerungsunternehmungen tragen. In einer Anzahl von Ländern ist z. B. bekanntlich das Staatseisenbahnsystem faktisch und principiell durchgeführt, wenn auch formell kein „Eisenbahnmonopol" aufgestellt ist, man wird aber die Einnahmen aus Staatseisenbahnen auch in Ländern, wo Privatconcurrenz im Eisenbahnwesen ausgeschlossen ist, gewiß zu den Erwerbseinkünften und nicht zu den Steuern rechnen. Ebenso werden die Einkünfte aus dem Betriebe auch von Staatsunternehmungen mit gesetzlich festgestellter Ausschlußbefugniß also aus Staatsmonopolen, z. B. den Unternehmungen der Brief- und Depeschenbeförderung, hierher zu

rechnen sein, da nicht in erster Linie steuerpolitische, sondern andere volkswirthschaftspolitische Rücksichten den Monopolcharakter bedingen; und nicht minder werden die Erträge ausschließender Staatsunternehmungen, die zwar mit Steuern verbunden sind, aber in der Art ihres Betriebes hierdurch nicht beeinflußt werden, z. B. die der Salzgewinnung, zu den Erwerbseinkünften zu zählen sein. Wir werden also alle Erwerbs-Anstalten hierhier zu rechnen haben, denen das Charakteristische der Besteuerungsunternehmungen, wie z. B. des Tabaks-Monopols, des Salz-Handels-Monopols, abgeht, daß nämlich der ganze Betrieb und insbesondere die Preisnormirung der Producte nach anderen Gesichtspunkten als im Wesen des Betriebes selbst liegen, geordnet wird, die Steuer also nicht deutlich vom eigentlichen Preise geschieden werden kann. Die bloße rechtliche Form, unter der die Einnahme erzielt wird, also namentlich ob Monopol oder nicht, ist mithin für die Klassification der öffentlichen Einkünfte, bezw. die Einreihung derselben unter Erwerbseinkünfte oder nicht, als maaßgebend nicht anzusehen; zumal faktische und rechtliche Monopole neben einander bestehen; sondern es kommt lediglich darauf an, ob die Existenz und die Führung der Staatsbetriebe selbst von steuerlichen Gesichtspunkten und Absichten maaßgebend beeinflußt werden.

Wie weit die Staatsthätigkeit, durch welche die Erwerbseinkünfte herbeigeführt werden, den Gesichtspunkten Rechnung tragen könne bezw. solle, die in Abh. IX. des Ersten Theils dieses Werks als Principien des „allgemeinen Genußguts, der öffentlichen Unternehmung, der öffentlichen Anstalt" klassifizirt sind, wird bei den einzelnen Arten von Erwerbseinkünften zu erörtern sein.

§ 2. Einige Verwirrung hat auf diesem Gebiete der Finanzwissenschaft auch der Begriff des Regals, der Regalität, angerichtet; der in dieser Wissenschaft gegenwärtig recht wohl entbehrt werden kann. Wenn man denselben in der Volkswirthschaftslehre noch beibehalten will, so kann er nur bedeuten, daß der Staat eine besondere Befugniß der Ordnung gewisser Zweige oder Aeußerungen des wirthschaftlichen Lebens in Anspruch nimmt, die aus finanziellen Absichten oder aus sonstigen Rücksichten eintreten kann; z. B. Bergwerksregal, Münzregal, Wegeregal. Im modernen Staate, der sich mit der Gesammtheit der Staatsbürger deckt, bedarf man aber der Construction eines „Regals" nicht mehr, um solche Oberaufsicht, die Concessionirung oder auch die ausschließliche Ausübung wirthschaftlicher Thätigkeiten zu begründen, und ebenso wenig bedarf es der Herbeiziehung der „Regalität", um irgend eine Form und Höhe der Besteuerung zu rechtfertigen; während allerdings früher der Fürst, die Krone besondere Rechtsgründe aufsuchen mußte, um sich Einnahmequellen zu sichern. Für diejenigen Erwerbszweige aber, welche der Staat als ihm ausschließlich zustehende und demnach im Eigenbetriebe auszuübende erklärt hat, ist die ausreichende Bezeichnung „Monopol" vorhanden und der unbestimmtere Begriff des Regals gleichfalls durchaus entbehrlich. Einen eigenthümlichen neuen Begriff von Regalien hat L. Stein aufgestellt, indem er als Regalien erklärt: „diejenigen öffentlichen Verkehrsanstalten, deren Anlage und deren Betrieb der Staat nicht bloß erzwingt oder controlirt, sondern die er sich aus Gründen der öffentlichen Wohlfahrt ausschließlich vorbehält, damit aber auch die Pflicht übernimmt, sie dem Bedürfnisse der Volkswirthschaft entsprechend wirklich zu betreiben und ihre beständige und regelmäßige Benützung jedem Einzelnen frei zur Verfügung zu stellen." Danach würden unter Regalien nur solche Monopole zu verstehen sein, welche nicht aus fiskalischen Rücksichten, sondern lediglich aus den höheren der Verwaltung im Interesse der Volkswohlfahrt betrieben würden und sich eben dadurch von anderen Monopolunternehmungen unterscheiden[2]). Aber die Ausscheidung dieser Art von

2) Stein führt als Regalien das Post-, Telegraphen-, Münz-, Papiergeld-R. und das Lotterie-Regal auf; ein Eisenbahn-Regal nicht; warum nur „Verkehrsanstalten" Regalien sein sollen, ist nicht ersichtlich.

Staatsunternehmungen unter einen besonderen Titel und namentlich einen solchen, welcher der geschichtlichen Bedeutung des Worts keineswegs entspricht, dürfte von keinem besonderen Nutzen sein; und so scheint es am besten, den in die moderne Finanzwirthschaft gar nicht mehr passenden Ausdruck „Regal" aus der Finanzlehre ganz zu streichen, zumal sich die nicht-deutsche Wissenschaft, bei entsprechenden Finanzeinrichtungen, durchaus ohne ihn behilft und er bei uns nur zu Verwirrung und fruchtlosen Erörterungen Anlaß giebt.

§ 3. Als *Grundlage* der Erwerbseinkünfte werden natürlich immer *Vermögensanlagen* dienen, die entweder ein Besitzeseinkommen bedingen, wie Zinsen von beweglichen Kapitalien, Pacht oder Miethe von Grundstücken, Gefälle von Grundbesitz bezw. Herrschaftsrechten, oder zu einem Unternehmereinkommen führen, wie zu Erträgen bewirthschafteter Forsten, Bergwerke, Gewerbsanstalten. In der That kommen sehr mannigfaltige Vermögensanlagen vor; die hauptsächlichen, aus denen die heutigen Staaten Erwerbseinkünfte beziehen, sind aber Landgüter, Forsten und Verkehrsanstalten. Diese Vermögensanlagen der heutigen Staaten sind theils mit deren Entstehung überhaupt verknüpft; so ist ein Theil des Grundbesitzes Rest des Gemeineigenthums (dies im jungen Staatswesen, wie den amerikanischen, noch in großem Umfange vorhanden) und des an den Staat übergegangenen Besitzes, aus dem der Landesherr ursprünglich die Regierungsausgaben bestritt; theils sind sie aus volkswirthschaftspolitischen oder fiskalischen Rücksichten — beide Gesichtspunkte lassen sich häufig nicht sondern, z. B. bei der Post — geschaffen worden; theils fallen sie dem Staate auf Grund seines Rechtes an „herrenlosen" Gütern zu, wie die Erbschaften, zu denen sich kein berechtigter Erbe (und das Erbrecht entsteht ja seinerseits wieder durch die staatliche Gesetzgebung) findet, und die Neubildungen von Land, etwa durch Veränderung der Meeresküsten oder Flußläufe; theils endlich sind sie dem Staate durch Gewaltakte, wie die sog. Säkularisationen der Kirchengüter, zugefallen.

Außer den hier in Rede stehenden Vermögensanlagen, die zu den Staatseinnahmen beitragen oder wenigstens beitragen sollen, besitzen die Staaten (und namentlich auch die Gemeinden) eine große Menge von Vermögensobjecten, welche entweder keinen oder keinen die Kosten deckenden Ertrag geben oder sogar bedeutende Ausgaben verursachen, z. B. die der Kunst, der Schule, frommen Zwecken gewidmeten Gebäude, und von solchen, welche zwar Ertrag geben, wie die Dienstwohnungen und Dienstländereien, aber nicht als Einnahmequelle in den öffentlichen Rechnungen erscheinen. Einen besonders bedeutenden Posten im staatlichen Vermögensinventarium nehmen auch die Anstalten und Unternehmungen für militärische Zwecke ein, welche nur Kostenaufwendungen bedingen oder wenigstens nicht nach dem Gesichtspunkte der Rentabililtät behandelt werden können. Die französische Finanzwissenschaft faßt diese dem Principe nach ertraglosen Objecte des Staatsbesitzes unter der Bezeichnung domaine public zusammen, während das, was wir als Vermögensanlagen zum Zwecke der Erwerbseinkünfte bezeichnen, domaine privé genannt wird. Gegen diesen letzteren Ausdruck läßt sich ungefähr dasselbe sagen, was wir vorhin gegen den von „Privaterwerb" vorbrachten; und gewiß ist mit dieser Unterscheidung nicht gar viel gewonnen. Die soeben gekennzeichneten Vermögensanlagen entfallen natürlich hier unserer Betrachtung.

§ 4. Die staatlichen Erwerbseinnahmen aus Vermögensanlagen, die *Erwerbseinkünfte*, haben einen von den *Steuern* sehr verschiedenen Charakter. Während die Steuern aus den Einzelwirthschaften fließen, von den einzelnen Staatsbürgern bezw. Haushaltungen bezahlt werden, sind die Erwerbseinkünfte das Erzeugniß der Bewirthschaftung des öffentlichen Vermögens; während die Steuern nur einen politischen Verwaltungsapparat behufs ihrer Vereinnahmung erheischen, haben jene einen technischen Verwaltungsapparat zur Voraussetzung; während die Höhe der Steuern in gewissen Grenzen durch die Gesetzgebung bestimmt werden kann, läßt sich die Höhe der Erwerbseinkünfte nur nach Maaßgabe der erreichten Rentabilität der Vermögensanlagen für das Budget veran-

schlagen und in dasselbe einstellen; und während die Steuer von Jahr zu Jahr bezw. Bugetperiode zu Budgetperiode sehr verschieden bestimmt werden und wechseln kann, ist der Betrag der Erwerbseinkünfte von der Bestimmung des Gesetzgebers ziemlich unabhängig und der Regel nach in kurzen Zeiträumen nicht stark wechselnd, insbesondere nicht rasch erhöhungsfähig.

Das quantitative Verhältniß der Erwerbseinnahmen zu den *Steuern* hat im Laufe der Geschichte unserer Kulturstaaten gewechselt. Während sie in der Periode des Lehenswesens die Hauptquelle zur Bestreitung der Regierungskosten waren, traten mit der Entwicklung der eigentlichen Staatsverwaltung die Steuern, die Beiträge der Einzelhaushaltungen zur Zwangsgemeinwirthschaft, mehr in den Vordergrund, um so mehr, als finanzielle Verlegenheiten der Regierungen vielfach zur Verkleinerung des Vermögensstocks führten. In neuerer Zeit wird durch die Anlage, Uebernahme und Erweiterung von Verkehrsanstalten durch die Staaten das Verhältniß wieder etwas zu Gunsten der Erwerbseinkünfte verschoben; doch unterscheidet sich diese neue Art der Domänenerträge von den älteren dadurch, daß ihre Höhe durch die in der Verkehrspolitik herrschende Tendenz wesentlich beeinflußt wird, insbesondere ihre Reinerträge willkürlich auf einem niedrigen Niveau erhalten werden können, sobald die Absicht vorherrscht, die Verkehrsmittel mit niedrigen Tarifen nach dem sog. Gebührenprinzipe (A. Wagner) oder nach Gesichtspunkten der öffentlichen Anstalt (E. Sax. vgl. Abh. IX. Hdb. Th. I.) zu verwalten.

§ 5. Man findet in der neueren Finanzwissenschaft, nicht so sehr in der neuesten, häufig eine gewisse Abneigung, ja *Feindseligkeit gegen die Erwerbseinkünfte* als Art der Staatseinnahme überhaupt. Man sagt: der Staatsbesitz und die gemeinwirthschaftlichen Unternehmungen desselben seien im Grunde nur eine verhüllte Form der Besteuerung, welche besser durch eine wirkliche Besteuerung ersetzt werde, denn: die Staatsbürger würden dadurch an der eigenen wirthschaftlichen Bethätigung verhindert, das Feld ihres Eigenerwerbes würde eingeschränkt; der Staatsbesitz sei für die finanzielle Fundirung und Creditfähigkeit, wenigstens eines größeren Staats, nicht nöthig; derselbe sei unrentabler, als wenn dieselben Vermögensobjekte in den Händen von Privaten wären; der große Verwaltungsapparat, der für die Erzielung solcher Erwerbseinkünfte erforderlich sei, leide an Schwerfälligkeit und Kostspieligkeit und sei zudem auch politisch nicht ohne Bedenken. Es ist bekannt, daß die Veräußerung der Domänen vielfach empfohlen worden ist, und in Literatur und parlamentarischen Debatten ist unendlich breit und häufig die Frage erörtert: ob Staatsbahnen oder Privatbahnen? Von allen Arten der Erwerbseinkünfte erfahren heute eigentlich nur diejenigen aus dem staatlichen Post- und Telegraphenbetriebe keinen oder keinen bemerkenswerthen Widerspruch mehr.

Auf die Einwände gegen die einzelnen Arten von Staatsbesitz und Unternehmungen haben wir, soweit sie vom finanziellen Standpunkte ausgehen, bei den Behandlungen dieser einzugehen und werden sie da in einigen Fällen begründet finden. Jene principielle Abneigung gegen Erwerbseinkünfte überhaupt können wir aber nicht theilen.

Erstens nämlich, daß durch das Vorhandensein von solchen Einkünften ein Theil des öffentlichen Finanzbedarfs *nicht* durch Steuern, direkte oder indirekte, aufgebracht zu werden braucht, und hier die Kontroverse über die richtige Art und Höhe ruht, das ist zumal in heutiger Zeit, wo die Klagen über Steuerdruck in vielen Staaten so laut sind, gewiß kein Nachtheil dieser Einnahmeart. Zweitens: die Vorstellung, daß die Staatsbetriebe die Thätigkeit der Bürger einengen, ist insofern unzutreffend, als der Staat dieselben ja für sich durch Pächter, Angestellte, Arbeiter führen lassen muß und dies Personal nicht schlechter gestellt ist, als wenn es von großen Privatunternehmern beschäftigt würde; vielmehr ist der Vortheil in Betracht zu ziehen, daß gerade in den Staatsunternehmungen eine größere Anzahl von Personen in verhältnißmäßig sicherer Stellung beschäftigt werden kann, als sie

im Privatdienste haben würden. Diese beiden Vortheile dürften schon geeignet sein, eine mildere Beurtheilung eintreten zu lassen, wenn der Staat die materiellen Kräfte nicht ganz so ergiebig und vielseitig ausnutzt, wie ein geschickter Privatunternehmer, soweit das wirklich der Fall ist; und hier und da wird es wirklich der Fall sein. Dagegen darf man aber auch nicht vergessen, daß in den Einzelwirthschaften vielfach Kraftzersplitterung, Kraftverschwendung, mangelhafte Ausnutzung des Wirthschaftsstoffes in schwachen und ungeeigneten Händen stattfindet; und andrerseits ist doch die Ungeeignetheit des Staats zum Wirthschaften in den allermeisten Fällen gar nicht erweisbar. Soweit es sich nämlich um Erzielung von *Besitzes*-Einkommen durch Pacht, Zins, Miethe handelt, kann nicht davon die Rede sein, daß hier durch Regierungsorgane schlechtere Ergebnisse erzielt werden müßten oder würden, als es bei dem Privatbesitz geschieht. Bei Verpachtung von Grundbesitz, Ankauf von zinstragenden Papieren (natürlich von Börsenspeculationen abgesehen, die hier auch gar nicht in Betracht kommen) hat die Privatthätigkeit keinen Vorzug vor der Staatsthätigkeit; soweit es sich aber um *Unternehmer*-Einkommen handelt, ist die Leitung durch Beamte bei solchen Unternehmungen ganz wohl angebracht, bei welchen eine Verwaltungsthätigkeit nach gewissen, durch Erfahrung und Wissenschaft geschaffenen Schablonen zu guten Ergebnissen führen kann und es nicht auf das rasche Erfassen von Conjuncturen ankommt; also beim Verwalten von Forsten, Verkehrsanstalten, selbst von Banken (nicht Speculationsbanken oder sog. Credits mobiliers), also etwa bei allen den Geschäften, die sich ihrer Natur nach auch für Aktienunternehmungen eignen. Dabei wird aber das Staatsbeamtenthum vor dem Beamtenthum von Aktiengesellschaften Vorzüge haben, die auch für den nachhaltigen und gleichmäßigen finanziellen Ertrag zur Geltung kommen; und zwar liegen diese Vorzüge in der besseren Bildung und festeren Stellung, in der vollkommeneren Controle und dem geringeren Nepotismus bei der Staatsverwaltung.

Die Verurtheilung der Erwerbseinkünfte im Allgemeinen als einer ungeeigneten Form der Staatseinnahmen scheint also — die Untersuchung der einzelnen Arten vorbehalten — nicht angebracht. Sie tritt denn auch gegenwärtig bei den volkswirthschaftlichen Schriftstellern nicht mehr so häufig und stark auf, wie es unter der Herrschaft der „freihändlerischen“ Volkswirthschaftslehre (Band I. Abh. II) der Fall war, wo man den Staat als eine der Volkswirthschaft feindliche Macht und die Regierung als in wirthschaftlichen Dingen absolut unfähig hinzustellen liebte; in geschichtlich erklärlichem, aber durchaus einseitigem Doctrinarismus. Andrerseits braucht man aber auch nicht für eine beliebige Vermehrung dieser Einnahmearten einzutreten, sondern es wird sich darum handeln, für jede einzelne Art bezw. Unternehmung oder Vermögensanlage, der sie entstammen, zu entscheiden, wie weit das Eintreten des Staates wünschenswerth und zulässig sei. Ein allgemein gültiges Princip, durch welches die Grenze zwischen Erwerbseinkünften und Steuern bezeichnet würde, läßt sich um so weniger aufstellen, als auch für Staaten von wesentlich gleichem Kulturstandpunkte und ähnlicher volkswirthschaftlicher Entwicklung doch immer auf die Organisation seiner Verwaltung, die Qualification seines Beamtenthums und sonstige specielle Verhältnisse Rücksicht genommen werden muß. Außerdem aber läßt sich jene Grenze nicht allein nach finanziellen Gesichtspunkten ziehen, da mehrfach und gerade bei den wichtigsten Einnahmequellen, wie den Forsten und den Verkehrsanstalten, die Rücksicht auf ihre Eigenschaft als Einnahmequelle für den Staat hinter die volkswirthschaftspolitische Frage zurücktritt, ob und wie weit die Staatsverwaltung als Vertreter des Publikums eintreten müsse, wie weit die Uebernahme dieser Aufgaben in ihrer Natur als Vertreter der Gesammtheit liege.

§ 6. Dieselben principiellen Erwägungen, die für die Erwerbseinkünfte des Staats in Betracht kommen, wiederholen sich, jedoch zum Theil für andere Besitzes- und Vermögensobjekte, bezüglich der Bezirke und namentlich der *Gemeinden*. Hier, bei diesen letzteren, kommt aber noch ein anderer Gesichtspunkt hinzu. Während nämlich beim Staate

immer nur in Frage kommen wird, wie weit dieser der Gesammtheit gehöriges Vermögen durch seine Organe für die Gesammtheit zu verwalten und ihr daraus Einkommen zuführen solle, ist bei der Gemeinde außerdem die Möglichkeit gegeben, ihren Mitgliedern Gemeineigenthum und Erträge daraus auf dem Wege der wirklichen *gemeinsamen Bewirthschaftung* zu bieten; so daß die Nutznießer der Einkünfte zugleich dieselben gemeinsam produciren. Diese Form von Erwerbseinkünften ist natürlich nur bei der Gemeinde denkbar und ihre hauptsächliche Anwendung findet sie in den Gemeindeweiden (Allmenden). Freilich pflegen derartige Erwerbseinkünfte gegenwärtig kein Bestandtheil des öffentlichen Budgets, des eigentlichen Gemeindebudgets zu sein, weil an ihnen nicht die politische Gemeinde, sondern eine Nutzungscorporation innerhalb derselben, die sich wohl fast niemals mehr mit der politischen Gemeinde deckt, betheiligt ist. Insofern entfallen sie also aus der Finanzwissenschaft. Diese Art des Gemeineigenthums, wie auch das eigentliche öffentliche, dem Charakter nach dem Staatsbesitze gleiche Gemeindevermögen ist in der vom liberalen System der Volkswirthschaftslehre (Smithianismus) beherrschten Periode der Gesetzgebung sehr stark und häufig ohne genügende Abwägung der für die Beibehaltung sprechenden Gründe geschmälert worden, während andrerseits durch die Entwicklung neuer Gemeinbedürfnisse, hauptsächlich in den großen Städten, auch neue Formen Ertrag gebenden Gemeineigenthums entstanden sind. Unter letzteren sind namentlich Erleuchtungsanlagen sehr wohl als gemeinnützige Institute und Erwerbsgeschäfte (Abgabe von Licht in Privatwohnungen) zugleich, also zur Erzielung von Erwerbseinkünften geeignet; ähnlich städtische Verkehrsanstalten, während z. B. aus Wasserleitungen keine Erwerbseinkünfte gezogen werden sollten. Bei dem neuerdings außerordentlich erhöhten Finanzbedarf der Gemeinden, welcher die Steuerlasten vielfach höchst drückend gemacht hat, zumal die Ordnung der Gemeindesteuern meist irrationeller ist als die der Staatssteuern, werden bedeutende Erwerbseinkünfte doppelt schätzbar sein und früher ohne genügenden Grund geschehene Veräußerungen und Auftheilungen von Gemeindegütern unangenehm empfunden. Insbesondere hat *gemeindlicher* Grundbesitz noch specifische Vortheile vor dem gleichartigen Staatsbesitz. Wenn man nämlich auch darauf kein Gewicht legen wollte, daß gemeindlicher Forstbesitz die Einwohner einigermaßen vor Holzknappheit und -theuerung schützt, so ist durch Landbesitz doch die Möglichkeit geboten, der unbemittelteren Bevölkerung Gelegenheit zur Pacht kleinerer Parzellen zum Anbau von Kartoffeln, Gemüse u. s. w. zu sichern und dadurch einem Theil der Bevölkerung zwar unscheinbare, aber im Grunde recht wichtige und richtig angebrachte Hilfen zu gewähren; während der Gemeindekasse zugleich eine beachtenswerthe Einnahme aus solchen kleinen Verpachtungen erwachsen kann. Es werden für den Gemeindebesitz mithin noch andere und nachdrücklichere Gründe geltend zu machen sein wie für den Staatsbesitz; im Ganzen aber wird das, was über diesen finanzwissenschaftlich zu bemerken ist, auch für jenen gelten, und die Finanzwissenschaft hat daher wohl nicht nöthig, einen besonderen Zweig für die Behandlung der Gemeindefinanzen zu bilden; wenigstens ist das bei der Behandlung der Erwerbseinkünfte nicht der Fall.

§ 7. Was nun die verschiedenen *Quellen der Erwerbseinkünfte* des Staats betrifft, so sind dieselben in der Praxis sehr mannigfaltig. Die älteste Art ist der Land- und Forstbesitz nebst damit zusammenhängenden Etablissements; dazu kommen in den modernen Staaten noch die „Grundgefälle“ als auf der Landbevölkerung schwer lastende Ueberbleibsel der lehnsherrlichen Verhältnisse. Der Bergbau ist schon in den ältesten Zeiten oft zum Gegenstand der öffentlichen Unternehmung gemacht worden; sehr verschiedene Arten von Fabriken sind in der sogenannten merkantilistischen Zeit, wo der Ermunterung und Einführung neuer Industriezweige besondere Sorgfalt gewidmet wurde, von den Regierungen angelegt worden; die Entstehung staatlicher Pulverfabriken (in Frankreich und der Schweiz noch jetzt monopolisirt) hängt mit der Entwicklung des Kriegswesens zusammen

— von den specifisch militärischen Betrieben, bei denen der Staat als Waffenschmied, Schneider, Schuster 2c. auftritt, ist hier nicht zu reden —. Der Betrieb von Heilbädern (in den deutschen Staaten mehrfach) hat wohl ursprünglich Zusammenhang mit dem staatlichen Bergbau. Zu den jüngsten Staatsgewerben gehören die Verkehrsanstalten, deren neueste der Fernsprecher. Die einzelnen Hauptarten der Erwerbseinkünfte werden nun in Folgendem zu betrachten sein.

§ 8. Die Erwerbseinkünfte überhaupt und die einzelnen Arten derselben nehmen gegenwärtig im Haushalt der einzelnen Staaten da geringeren, dort bedeutenderen Platz ein. Leider sind viele Budgets gerade in dieser Beziehung ausnehmend schwer entwirrbar und wohl nach keiner der Etatsaufstellungen — wenigstens der gedruckten — der Staaten dürfte es möglich sein, für die Erwerbseinkünfte die Bruttosummen, die Betriebskosten und die Nettosummen so nachzuweisen, daß kein Zweifel bliebe und ein Anderer nicht andere Zahlen herausrechnete.

Für das deutsche Reich und seine größeren Staaten stellen sich nach den Budget-Voranschlägen für 1884/5 die Erwerbseinkünfte folgendermaßen, in 1000 M.

Staaten.	Brutto-Einnahme 1	Betriebskosten 2	Netto-Einnahme 3	Die Staats-Einnahmen betragen überhaupt 4	mithin die Erwerbseinkünfte % 5
Deutsches Reich	210 916	164 956	45 960	(600 257) [3])	7,65
Preußen . . .	742 902	511 305	231 597	(1 120 748 [4])	66,29
Bayern . . .	132 776	81 785	50 991	234 144	56,71
Sachsen . . .	89 978	48 958	41 020	123 774	72,70
Württemberg .	51 688	31 217	20 471	(53 987) [3])	37,92
Baden	47 201	31 619	15 582	80 698	58,49
Elsaß-Lothringen	5 930	2 506	3 424	39 241	15,11

Die Erwerbseinkünfte selbst setzen sich prozentual folgendermaßen zusammen; von der Summe in Spalte 1 der vorigen Tabelle entfallen % auf die (Brutto-)Einnahmen aus

Staaten	Domänen (Feldgütern)	Forsten	Bergwerken, Hütten und Salinen	anderen industriellen Unternehmungen	Handel und Kreditanstalten (Banken)	Lotterie	Post und Telegraph	Eisenbahn und Dampfschiffahrt	Aktiv-Kapitalien
in dem Deutschen Reich	—	—	—	1,58	1,19	—	75,83	21,40	— [5])
Preußen	2,61	6,97	13,76	0,43	0,35	0,54	—	74,42	0,92
Bayern	0,37	17,13	5,39	1,17	0,30	—	9,80	65,84	—
Sachsen	0,72	11,46	4,89	3,28	—	6,23	—	73,39	0,03
Württemberg	1,91	16,27	12,13	0,18	—	—	13,05	54,77	1,69
Baden	4,28	8,54	2,12	—	—	—	—	83,94	1,12
Elsaß-Lothringen . .	—	89,70	—	10,30	—	—	—	—	—

Aus den allgemein zugänglichen Budgets fremder Staaten ebenso vollständige Berechnungen zu machen, scheint nicht möglich, mit Ausnahme etwa von Oesterreich und Ungarn. In Oesterreich machen die Erwerbseinkünfte etwa 16,6, in Ungarn etwa 22,0% sämmtlicher Staatseinnahmen (Brutto); unter den einzelnen Erwerbseinkünften ragt in Oesterreich das Lotto mit 34,6% besonders hervor, während es in Ungarn nur ca. 11% ausmacht und dort die Eisenbahnen einen hervorragenden Platz einnehmen [6]).

3) Die beiden (eingeklammerten) Zahlen: netto, also in Spalte 5 die Zahl in Spalte 3 auf die in Sp. 4 bezogen, die andern: brutto, also in Spalte 5 die Zahl in Spalte 1 auf die in Sp. 4 bezogen.

4) Im preußischen Etat wird die dem Kronfideicommiß-Fonds auf die Domänen und Forsten angewiesene Rente von 7 719 296 M. bei den Domänen- 2c. Einkünften abgezogen, so daß die Gesammtsumme der Staatseinnahmen um so viel niedriger erscheint; hier ist diese Rente in Spalte 1 zugesetzt, ebenso ist das mit den 246 590 M. Betriebskosten der Seehandlung geschehen, die gleichfalls, entgegen dem sonst inne gehaltenen Verfahren, ein Brutto-Budget herzustellen, nicht unter den Brutto-Einnahmen erscheinen.

5) Der durch das R.Ges. v. 23. Mai 1875 geschaffene Reichs-Invalidenfonds ist hier nicht berücksichtigt, weil derselbe keine dauernde und nur zu einem ganz besonderen Zweck geschaffene Einrichtung ist. Vgl. Handb. Theil II. Abh. II. S. 58.

II. Die einzelnen Erwerbseinkünfte.

1. Grundbesitz.

§ 9. Wie man aus der vorhergehenden Zusammenstellung ersieht, bilden die Einkünfte aus Domänen (Landgütern) und Forsten beträchtliche Posten im Einnahmebudget vieler Staaten, dazu kommen in manchen (neuerdings namentlich in Italien durch Verkauf der Kirchengüter) regelmäßig mehr oder weniger bedeutende Summen aus der Veräußerung von Grundstücken. Außer den land- und forstwirthschaftlich benutzten Liegenschaften kommen für die Erwerbseinkünfte von Immobilien, abgesehen von den nachher zu besprechenden Bergwerken, wohl regelmäßig nur noch Wasserflächen wegen der Fischerei bezw. der Pachterträge daraus in Betracht, da das von jenen Grundstücken gesonderte Gebäudeeigenthum, weil zu Verwaltungs- oder anderen öffentlichen Zwecken dienend, in der Regel nicht als Ertragsobjekt erscheint. Freilich berechnen sich aus den an die Beamten überwiesenen Dienstwohnungen und Ländereien in Summa recht bedeutende Erträge, die bei richtiger Buchung einerseits in Einnahme, andrerseits bei den Gehalten in Ausgabe gestellt werden müßten, indessen ist die staatliche Rechnungsführung in diesem Punkte, wie in manchem anderen, nicht bis zur völligen Klarstellung der Bilanz, des Soll und Habens durchgebildet, und wir dürfen es hier auf sich beruhen lassen, ob dies überhaupt durchführbar und nöthig sei.

Im Sprachgebrauch der deutschen Finanzwissenschaft pflegen bekanntlich unter dem Worte: Domänen die Landgüter des Staates verstanden zu werden, nicht zugleich die übrigen Immobilien, die auch zu der Domäne (domaine privé), dem Domanium gehören. Diese Sonderung der Domänen von den Forsten ist aber natürlich erst dadurch entstanden, daß man die landwirthschaftliche von der Forstfläche auf dem Verwaltungswege trennte und jene in gesonderten Gütern hauptsächlich durch Verpachtung nutzte und nutzt, während die Forsten in eigener Organisation und in Selbstbewirthschaftung des Staats blieben.

Die Entstehung des Staatsgrundbesitzes ist, wie schon im § 7 angedeutet, nicht auf nur einen Grund zurückzuführen. In den europäischen Kulturstaaten sind sie theils aus der Auseinandersetzung von Fürst (Krone) und Staat, theils aus Säkularisation hervorgegangen, theils auf verschiedene andere Weise erworben worden.

Bezüglich der Verhältnisse des ältesten Bestandtheiles des Domaniums in Deutschland bleibt die Darstellung von K. H. Rau in seiner Finanzwissenschaft musterhaft, welche wir nach der 5. Auflage (Leipzig 1864) § 89 ff. in den Hauptzügen hier wiedergeben. „In einem Theile der deutschen Staaten hat sich aus alter Zeit die Einrichtung erhalten, daß es Liegenschaften giebt, deren Eigenthum dem fürstlichen Hause zusteht, deren Reinertrag jedoch fortdauernd dem Staatsrechte dieser Länder gemäß zur Bestreitung von Staatsausgaben (mit) verwandt wird. Solche fürstliche Haus- oder Stammgüter ... wurden ebenso wie die Staatsgüter Domänen oder nach dem älteren Ausdruck Kammergüter genannt.... Die Kammergüter der deutschen Kaiser waren, dem Wesen eines Wahlreichs gemäß, Staatsgüter, die bei dem öfteren Uebergange der Kaiserwürde von einem Hause zum andern sich nach und nach verloren und in die Hände der Reichsfürsten gelangten. Die Tafelgüter der geistlichen Fürsten und die Besitzungen der Reichsstädte gaben jedoch fortwährend das Beispiel unverkennbarer Staatsgüter. Die Kammergüter der weltlichen Fürsten dagegen hatten keinen gleichförmigen Ursprung. Anfänglich waren es Privatgüter (Allode), welche in den sich emporhebenden Familien durch Kauf, Erbschaften, Heirathen, Schenkungen u. s. w. sich allmälig vermehrten und, als aus den reichen Grundeigen-

6) Beachtenswerth ist der Versuch einer Zergliederung der Einnahmen der europäischen Staaten, der auf Grund von Zahlen, die dem englischen Parlament vorgelegt worden sind (Parlaments-Papiere, Session 1881 No. 310) in der österreichischen statistischen Monatsschrift, Jahrgang 1882 S. 226, 276 und 338 unternommen worden ist.

thümern mit der Zeit kaiserliche Beamte, Lehenträger und endlich Landesherren wurden, nicht bloß zum Unterhalt dieser fürstlichen Geschlechter, sondern auch zur Bestreitung von Regierungskosten benutzt wurden. Später erhielten diese Güter mancherlei Zuwachs aus Reichslehen, aus kaiserlichen Staatsgütern, nach der Reformation auch aus aufgehobenen geistlichen Stiftern, ferner aus den Domänen der neu erworbenen Landestheile, also aus staatsrechtlichen Veranlassungen. — Das auf die angegebene Weise entstandene Domanium oder Kammergut der deutschen Landesgebiete wurde nicht nach der Art des Ursprungs in Haus- oder Staatsgut getheilt, sondern als eine einzige Masse behandelt und nur von denjenigen Besitzungen getrennt gehalten, die der Fürst ganz wie ein Privatmann besaß, den sog. Chatoulgütern. — Erst seit der Gründung des deutschen Bundes und der ständischen Verfassungen wurde es nöthig, das bisher unbestimmt gebliebene Rechtsverhältniß genau zu regeln (was bei der unklaren rechtlichen Lage durch Compromisse zwischen Ständen und Fürsten geschah); in einem Theile der deutschen Staaten wurden sämmtliche Kammergüter als Staatsgut erklärt (in Preußen schon 1794), was die Domänen in den außerdeutschen Gebieten zufolge des öfteren Wechsels der regierenden Geschlechter schon früher geworden waren, während in anderen deutschen Staaten der fürstlichen Familie das Eigenthum der Domänen vorbehalten, jedoch auch die Verwendung des Domänenertrages zu Staatsausgaben im Allgemeinen oder zur Bestreitung der Hofstaats-Ausgaben zugesichert wurde."

§ 10. Von den im ersten Abschnitt angeführten Vorzügen der Erwerbseinkünfte überhaupt abgesehen, kann man vom rein finanzwissenschaftlichen Standpunkte aus nicht sagen, daß staatlicher Grundbesitz als Einkommensquelle als ein organischer Bestandtheil des modernen Budgets gerade nothwendig sei; keinesfalls spricht für ihn so viel wie für Grundbesitz der Gemeinden Bei kleineren Staaten mag er allenfalls für die Creditfähigkeit in Betracht kommen, bei großen Staaten tritt die Rücksicht auf ihn völlig zurück gegen diejenige auf die allgemeine wirthschaftliche Kraft der Bevölkerung und die Richtung und Sicherheit der politischen Leitung. Mit Bezug auf die Verschuldung könnte man sogar meinen, es sei unwirthschaftlich, auf der einen Seite Schulden, auf der anderen Vermögen zu haben, dessen Rente vielleicht niedriger sei als der für jene zu bezahlende Zinsfuß. Indessen ist erstens der Kapitalwerth des Grundbesitzes für den Staat viel schwieriger zu berechnen als für den Privaten, der im Erbübernahms- oder Kaufpreise einen Anhalt hat bezw. den grade herrschenden Zinsfuß zu Grunde legen kann; dann aber muß man für den Staat bedenken, daß im Laufe der volkswirthschaftlichen Entwicklung der Werth der Geldschulden gleich bleibt oder sich erniedrigt, während der Grundbesitz an Werth gewinnt. Wenn also auch gegenwärtig das Passivkapital den Staat ebenso hoch belastet wie das Aktivkapital in Grundbesitz ihm rentirt, wäre es doch für eine ewige Person von Nachtheil, durch Veräußerung dieses jenes abzustoßen. Die Grundbesitzveräußerung aus diesem, wie überhaupt aus finanziellem Gesichtspunkte erscheint also nicht gerechtfertigt, falls nicht, worüber nachher sogleich auch weiter zu sprechen, die Unfähigkeit der Regierung, den Grundbesitz den Zeitverhältnissen entsprechend rentabel zu verwalten, nachgewiesen werden könnte; was nicht der Fall ist.

Wir hatten nun aber schon festgestellt, daß für die Beurtheilung des Werthes dieser Einkommensquelle als öffentlicher der rein finanzwirthschaftliche Standpunkt überhaupt nicht genügt, sondern auch der volkswirthschaftspolitische eingenommen werden muß. Man kann gegen den Staatsgüterbesitz einwenden, daß dadurch diese Fläche dem Verkehr entzogen und damit vielleicht deren zweckmäßige Vertheilung unter die Staatsbürger und die productivste Ausnutzung durch sie behindert werde. Indessen ist zu bedenken, daß soweit es sich um landwirthschaftliches Areal handelt, dieses durch Verpachtung, die ja auch in der That die Regel bildet, der privaten Thätigkeit zugänglich zu machen ist, und beim Forstlande ganz besondere Erwägungen bezüglich öffentlichen und Privatbesitzes anzustellen sind.

Freilich ist hier zunächst zu fragen, ob denn beim Staats-Grundbesitz eine richtige Vertheilung zwischen landwirthschaftlichem und forstwirthschaftlichem Areal Statt findet? Benutzt der Staat in dieser Beziehung seinen Grundbesitz richtig? Das ist durch die gerade vorhandene Eintheilung desselben in land- und forstwirthschaftlicher Fläche noch keineswegs erwiesen und im einzelnen Falle zu untersuchen. Diese Frage der Vertheilung be-

zieht sich nicht nur auf die Geeignetheit des Bodens für die eine oder die andere Culturart, sondern auch auf das Bedürfniß der Bevölkerung nach dieser oder jener Culturart in dem betreffenden Landestheile; hier mag z. B. die dichte Bevölkerung die Ausbreitung des landwirthschaftlichen Areals, dort eine Industrie oder die Entfernung von fossilen Brennstoffen mehr Forstland wünschenswerth machen. Beim Staatsbesitz ist wohl im Großen Ganzen nicht anzunehmen, daß Land, welches seiner Bodenbeschaffenheit nach oder aus andern Gründen besser zur Holzzucht angewendet wäre, landwirthschaftlich benutzt würde, so leicht und häufig auch ein solches volkswirthschaftlich fehlerhaftes Verhältniß beim Privatbesitz vorkommen mag; man darf wohl annehmen, daß die Staatsverwaltung als Vertreterin von Generationen eher zur forstwirthschaftlichen als zur landwirthschaftlichen Benutzung des vorhandenen Besitzes neigen und Mißverhältnisse nach dieser Seite anzuerkennen und zu beseitigen gern bereit sein wird. Anders ist es mit der Umwandlung des forstlichen in landwirthschaftliches Areal. Hier steht schon die Schwierigkeit der Aenderung des Beamten-Bestandes und der Betriebs-Pläne entgegen und außerdem die im Allgemeinen sehr wohlbegründete Ansicht vom Staate als des Hüters des Forstschatzes des Landes, so zu sagen der forstlichen Vorsehung desselben, gegenüber der beständigen und volkswirthschaftlich rücksichtslosen Tendenz der Privaten nach Verkleinerung der Forsten. Vom bloßen Reinertrags-Standpunkt darf der Staat keinesfalls ausgehen; es fragt sich, wie weit er dem Bedürfniß nach landwirthschaftlicher Fläche durch Umwandlung des Forstareals in solche nachgeben darf. Hierfür Regeln aufzustellen ist um so schwieriger, als die Fachmänner noch darüber streiten, wie weit der Wald das Klima und die Feuchtigkeitsvertheilung beeinflusse und wie weit demnach die Aufgabe des Staates, seinen Wald zu behalten und auch sonst auf die Erhaltung desselben bei Gemeinden und Privaten hinzuwirken, eine elementare, unabweisbare sei; ganz abgesehen von allem finanziellen Interesse.

Indessen wird man hinsichtlich des Forstbesitzes folgende Regeln aufstellen dürfen: 1. giebt es absoluten Waldboden, den der Staat auch ohne Rücksicht auf den Ertrag behalten, ja dessen er sich selbst zu bemächtigen suchen muß; es ist dies namentlich derjenige Wald, welcher als Quellengebiet von Flüssen den Wasser-Zufluß und Stand für einen größeren Landestheil regelt, oder auch als Schutz gegen Flugsand, Angriffe des Meeres u. dgl. dient. Soweit es sich um Schutzwald für nur kleine Gebietsabschnitte handelt, mag er den Gemeinden, denen man jedoch kaum genug mißtrauen kann, überlassen werden. In Fällen, wo es sich um Schutzwald handelt, ist sogar der Zukauf von Land zu diesem Zwecke und die Anwendung der Expropriation geboten. Dafür mag andererseits Staatsforst, bei dem kein so zwingendes Gemeininteresse vorhanden ist, veräußert werden. 2. soll der Staat seiner Aufgabe als Vertreter ferner Generationen insofern nachkommen, als er nicht gleich den Privaten den Umstand außer Acht lassen darf, daß schließlich das Holz das einzige Bau- und Brennmaterial ist, welches allmälig an die Stelle der unwiederbringlich sich erschöpfenden Vorräthe von Eisen und Kohlen wieder treten kann. Die ganz ungeheure und aller Berechnung spottende Zunahme des Verbrauchs dieser Stoffe mag durch die Reichhaltigkeit der gefundenen und noch zu entdeckenden Lagerstätten dieser unterirdischen Schätze immerhin noch auf lange Zeit hin ausgeglichen werden; sobald aber die Schwierigkeiten der Beschaffung und damit die Preise steigen, so wird der Bedarf nach Holz wieder stärker auftreten und für diesen Fall bietet der Waldbesitz des Staates den natürlichen Rückhalt. Es handelt sich hier um ein Product von elementarer Bedeutung, dessen Beschaffung großen Kapitalaufwand und die Zeit von Generationen erfordert. Ob sich die private Bodenwirthschaft in einem der Walderhaltung günstigen Sinne entwickeln wird, ist doch kaum abzusehen (in einzelnen Gegenden ist eine Tendenz zur Concentrirung, in andern zur Zerstückelung wahrnehmbar; die Statistik läßt uns gerade bei dieser wichtigen Frage leider im Stich), und ehe man dem privaten Besitzer Beschränkungen zu Gun-

sten des Waldes auflegt, ist doch Beibehaltung und Erwerb von Staatsbesitz hier das zweckmäßigere. Unsere Regel soll aber nicht so verstanden werden, als ob es Pflicht des Staates sei, durch die Ausdehnung seines Waldbesitzes für billiges Holz zu sorgen; ein zu starkes Streben in dieser Richtung würde vielleicht den Privaten den Antrieb zum Waldbau noch mehr nehmen und den Wald auf Kosten anderer Culturarten allzusehr begünstigen, sondern es soll damit nur gesagt sein, daß ein gewisses, durch die Praxis zu bestimmendes Maaß des Waldbesitzes in den Händen des Staats volkswirthschaftlich wünschenswerth sei. Namentlich dürfte zu rathen sein, daß außer dem im Sinne der ersten Regel „absolut" zu nennenden Waldboden solches Land vom Staat erworben und von ihm als Forstland bewirthschaftet werde, welches für die Cultur mit Pflug, Hacke und Spaten oder als Wiese wenig geeignet ist. 3. aber wird ernstlich zu erwägen sein, wo und wie weit durch Umwandlung von forst- in landwirthschaftliches Areal die inländische Nahrungsmittelerzeugung und der Raum für die wachsende Bevölkerung vermehrt werden könne, was theils durch Anlage von staatlichen Feldgütern, theils durch Veräußerung des Areals geschehen kann. Freilich läßt sich nicht leugnen, daß ein solches Vorgehen leicht Lücken in den Waldbestand reißen kann, durch welche die Bewirthschaftung des Restes weniger einträglich wird, da Größe und Geschlossenheit des Forstareals ein wesentliches Moment seiner Rentabilität sind. Soweit sich dies nicht durch praktische Anordnungen verhindern läßt, muß der Uebelstand als ein unvermeidliches, vom Fiskus der Volkswirthschaft gebrachtes Opfer hingenommen werden. Es ist ja ein Vorzug des Staatsbesitzes, daß in seiner Verwaltung höhere volkswirthschaftliche Gesichtspunkte zur Geltung kommen dürfen.

Wir lassen hier einen Gesichtspunkt außer Betracht, der wohl auch für die Nothwendigkeit der Staatswaldungen angeführt wird, nämlich die klimatische Wichtigkeit des Waldes, der auf die Vertheilung und Art der Niederschläge und auf die Gleichmäßigkeit der Temperatur einen günstigen Einfluß habe, also abgesehen von seiner vorhin besprochenen Eigenschaft als Schutzwald. Dieser klimatische Einfluß scheint im Allgemeinen noch nicht genügend festgestellt, kommt wohl nur im Binnenlande zur Geltung und ist unzweifelhaft vorhanden nur in kleineren Gebietstheilen mit eigenthümlichen Verhältnissen. Einige günstige Wirkungen des Waldes können auch durch reichliche Vertheilung einzelner Bäume über die Fläche erreicht werden, auf welche der Staat durch Vorschriften über Bepflanzung der Wegeränder u. s. w. mit Bäumen Einfluß nehmen kann.

§ 11. Im Allgemeinen ist also vom Grundbesitz als Einkommensquelle des Fiskus zu sagen: daß er als solcher vom finanzwirthschaftlichen Standpunkte zwar nicht gerade nothwendig, aber doch auch keineswegs ohne Vorzüge und durchaus nicht principiell verwerflich ist; daß insbesondere die öfter empfohlene Veräußerung behufs Schuldentilgung in der Regel ein schlechtes Geschäft sein würde; daß mehrfach die finanzwirthschaftlichen gegen die volkswirthschaftspolitischen Gesichtspunkte zurücktreten müssen, und diese je nach den gegebenen natürlichen und sozialen Verhältnissen auf Conservirung eines gewissen Theils des Forstlandes, sogar auf Zukauf von solchem, unter anderen Umständen aber auf Verwandlung von Forstland in Feldgüter oder auch auf Veräußerung von Grundbesitz zur Vermehrung der letzteren hinweisen. Ob sich nun für diesen letzteren Zweck mehr die Verpachtung oder der Verkauf und in welcher Weise empfehle, hängt wiederum weniger von finanzwirthschaftlichen als von volkswirthschaftspolitischen Erwägungen ab. Es würde sich in solchen Fällen vornehmlich um die Schaffung mittlerer Besitzungen handeln und zur Einrichtung derselben (Aufführung der Gebäude ꝛc.) ein besonderes Anlagekapital erforderlich sein. Den landwirthschaftlichen Besitz in solchen Abschnitten (von 20 bis 100 Hektaren, je nach der Gegend) in gewöhnlicher Zeitpacht auszuthun, hat für die Staatsverwaltung Schwierigkeiten, wenn auch wohl nicht unüberwindliche, andererseits ist

auf diese Weise ein verhältnißmäßig hoher Pachtertrag gewiß zu erreichen, denn die Kleinheit der Pachtungen vermehrt die Zahl der mit technischen und Geldmitteln ausgerüsteten Bewerber. Leichter brauchbar wäre die für diesen Zweck neuerdings wieder mehrfach empfohlene Erbpacht[7]), welche man früher im übergroßen Eifer für reines Privateigenthum beseitigt hat. Der finanzielle Ertrag dieser letzteren Verpachtungsart wird allerdings hinter demjenigen der Zeitpacht bedeutend zurückstehen, hingegen bietet sie den großen Vortheil, daß der Staat dabei Einfluß auf die Vertheilung des Grundeigenthums behält und der Concentration wie der Zerstückelung vorbeugen kann. Beim bloßen Verkauf ist dies natürlich nicht der Fall, und bei ihm wird der Staat seinen Zweck, den wirthschaftlich-conservativen und leistungsfähigen Theil der Bevölkerung zu vermehren, leicht vereitelt sehen. — Freilich darf man nicht glauben, daß der Staat durch die eine oder andere Art der Verwendung seines Grundbesitzes, auch wenn er, wie z. B. in Preußen, verhältnißmäßig sehr groß ist, einen für die Volkswirthschaft überhaupt sehr fühlbaren Einfluß auf die Vertheilung des Grundbesitzes ausüben können. Immerhin kann in einzelnen Landestheilen Einiges und im Ganzen doch Etwas in der als volkswirthschaftlich zweckmäßig erkannten Richtung gethan werden.

§ 12. Bezüglich des staatlichen Grundbesitzes kann im Uebrigen vom finanziellen Standpunkt aus kein Zweifel sein, daß das landwirthschaftliche Areal durch Verpachtung (Zeitpacht), das forstwirthschaftliche durch Selbstbewirthschaftung (Verwaltung durch Beamte) auszunutzen sei, wie es auch in der That geschieht.

Bei den Feldgütern wird die Selbstbewirthschaftung nur in ganz bestimmten Fällen rathsam sein, z. B. wenn solche zu Gestüten, die im Interesse der Landespferdezucht im Allgemeinen und mit Rücksicht auf militärische Zwecke im Besonderen als Staatsanstalten unentbehrlich sind, oder zu landwirthschaftlichen Lehranstalten gehören. Abgesehen von solchen Fällen aber sind staatliche „Muster-Güter" verfehlte Unternehmungen, weil für die Groß-Landwirthschaft solche nicht nöthig sind, für die Klein-Landwirthschaft aber der Staat kein Muster zu geben vermag; denn die aus der Fülle des Kapitals schöpfende Landwirthschaft des Staats kann dem kleinen Landwirth, dem es viel mehr an Kapital wie an gutem Willen fehlt, nicht als Vorbild dienen. Die Selbstbewirthschaftung durch den Staat ist überhaupt für ein Gewerbe wie die Landwirthschaft so ungeeignet wie möglich; die Schwächen, welche der landwirthschaftliche Groß-Betrieb hat, potenzieren sich hier. Die Größe der Pachtungen wird sich nur zum Theil willkürlich bestimmen lassen; soweit es der Fall ist, wird für die Finanzwirthschaft, auch abgesehen von den obigen Erwägungen, die Eintheilung in nicht zu große Complexe, deren Fläche sich nach den Eigenthümlichkeiten des Landes richten muß, sich empfehlen. Eine in Ziffern auszudrückende Regel läßt sich hierfür ebensowenig geben wie für die Pachtdauer, für die sich bei dem jetzigen Stande der Landwirthschaft nicht mehr eine als normal anerkannte Fruchtfolge zu Grunde legen läßt. Uebrigens werden die Regeln dieselben sein wie bei der Privatverpachtung.

Auch die Regel, daß große Domänen-Pachtungen weniger vortheilhaft seien, läßt sich nicht als allgemein gültig hinstellen. Es bilden sich Familien und Generationen von Domänen-Pächtern aus, die mit großer Kapitalkraft und Intelligenz ausgerüstet, sich ganz auf solche Pachtungen einrichten, verhältnißmäßig hohe Pachtzinsen zahlen und alle nur wünschenswerthen Garantieen bieten. — Ueber die allgemeinen Regeln für Verpachtung s. G. Drechsler, Der landwirthschaftliche Pachtvertrag, Halle 1871, und A. Blomeyer, Pachtrecht und Pachtverträge (zugleich Handbuch des preußischen und sächsischen Pachtrechtes), Berlin 1873. Vgl. auch den Abschnitt XIII über Landwirthschaft in Band II dieses Werkes. — Die neben Zeit- und Erbpacht oben nicht erwähnte Form der Pacht, die Antheilwirthschaft, welche im südlichen Europa in ver-

7) Vgl. über diese Besitzesform: W. Ruprecht, Die Erbpacht. Göttingen 1882. E. Nasse, Die wirthschaftliche Bedeutung von Erbzins- und Erbpachtsverhältnissen in den Landwirthschaftlichen Jahrbüchern von (Nathusius und Thiel) Berlin 1878. S. 41. Auch die Verhandlungen des preußischen Abgeordnetenhauses über Parzellirung der Domänen im Dezember 1873. Ferner Hdb. Th. I. Abh. XIII.

schiedenen Abstufungen sehr häufig, in ganzen Gegenden herrschend ist und zum Theil sehr gute Ergebnisse hat, kann beim Staatsbesitz nicht in Betracht kommen, da sie eine eigenthümliche Organisation des Verhältnisses zwischen Gutsherrn bezw. dessen Agenten und Pächtern voraussetzt, die für die Staatsverwaltung nicht geeignet ist. (Ueber diese Wirthschaftsart Lehrreiches in Franchetti u. Sonnino, Condizione economiche delle provincie napoletane etc. und La Mezzeria in Toscana. Firenze 1875, auch in den 3 Bänden Relazioni intorno alle condizioni dell Agricultura nel quinquennio 1870/74, Roma 1876/77, amtliches Werk; ferner: H. Dietzel, Ueber Wesen und Bedeutung des Theilbaus (Mezzadria) in Italien. Tübinger Zeitschrift f. d. ges. Staatswissensch. 1884, H. 2).

§ 13. Bezüglich der Forsten ist die Selbstbewirthschaftung überhaupt das einzig denkbare Mittel, sie als Einkommensquelle zu benutzen, da die Natur der Sache die Verpachtung ausschließt. Es ist auch anzunehmen, daß der Staat hierbei rationeller mit Rücksicht auf den nachhaltigen Ertrag und ergiebiger wirthschaftet wie der Private; denn in der Forstverwaltung schadet ein gewisses Maaß von Schwerfälligkeit nicht, schematische Regelung ist sogar erforderlich; dem Staate stehen große Flächen und Massen zur Einfügung in eine zweckmäßige Organisation zu Gebote und er kann sich einen Organismus von gebildeten und zuverläßigen Beamten schaffen. Beweiskräftige, ziffermäßige Vergleiche über die Erträge von Privat- und Staatsforsten im Allgemeinen lassen sich nicht beschaffen, da die Verschiedenheit der natürlichen Verhältnisse und der Lage der Forsten in Beziehung zu den Absatzorten der Produkte in Betracht zu ziehen ist, und der Staat auch nicht durchweg nach Gesichtspunkten wirthschaften darf, die für den Privatmann als rationell gelten mögen. Insbesondere wird die ihm in erster Linie obliegende Pflicht der Erhaltung und Anlage von Schutzwaldungen eine Abweichung vom Princip des nachhaltig höchsten Reinertrages gestatten bezw. erfordern. Ebenso mögen specielle Rücksichten auf andere Zweige der Staatsverwaltung oder Bedürfnisse einzelner Bevölkerungstheile maßgebend sein, z. B. steht es dem Staate gewiß nicht an, Servituten, welche die Forstnutzung beeinträchtigen, aufzuheben oder abzulösen, wenn es klar ist, daß trotz einer formell gerechten Abfindung die Viehhaltung der Waldanwohner oder ihre Lebenshaltung selbst dadurch beeinträchtigt wird oder das Sammeln von Raff- und Leseholz, das Beeren- und Schwämme-(Pilze)-suchen der Bevölkerung zu erschweren. Im Uebrigen wird sich die Verwaltung der Staatsforsten mehr als diejenige der Privaten — über die Grundsätze der Forstwirthschaft überhaupt s. d. Abh. XV. in Band II. d. Handb. — von der Ansicht über die Entwickelung der Preise für Brennholz und Bau- und Nutzholz in der Zukunft beeinflussen lassen und beeinflussen lassen dürfen. Ueber diese Entwickelung sich eine feste Meinung zu bilden ist deshalb schwierig, weil sie mit Production und Verbrauch von Kohle und Eisen und deren Preisgang zusammen hängt und sich der Zeitpunkt nicht angeben läßt, von welchem an dieser Preisgang eine beträchtliche Steigerung erfahren und eine verstärkte Nachfrage nach Holz veranlassen wird. Bis jetzt hat sich ein Abfall der Holzpreise trotz jener Concurrenz nicht gezeigt, im Gegentheil im Allgemeinen ein (neuerdings freilich unterbrochenes) Steigen[8]). Für die ganze Art der Behandlung des staatlichen Grundbesitzes, richtige Ab-

8) Nach A. Bernhardt, Forststatistik Deutschlands, Berlin 1872, ist in Bayern von 1831 auf 1858 eine Steigerung der Preise eingetreten beim Bau- und Nutzholz um 64%, beim Brennholz um 58%. Nach A. Bühler, Ueber den Einfluß des Mineralkohlenbergbaues auf die Forstwirthschaft, Stuttgart 1874, war der Durchschnittspreis eines Kubikfußes Derbholz in den Staatswaldungen Preußens i. J. 1850: 1,50 Silbergroschen, i. J. 1865: 2,21 Silbergroschen, d. i. im Steigungsverhältniß von 100: 147, nicht ohne Unterbrechungen, aber doch langsam andauernd. Nach v. Hagen, forstliche Verhältnisse Preußens (2. Aufl.) wurde der Festmeter des in den preußischen Staatsforsten eingeschlagenen Holzes durchschnittlich verrechnet i. J. 1850 mit 4,39 M., 1860 mit 4,94 M., 1870 mit 5,81 M., 1875 mit 7,11 M., 1880 mit 5,99 M. In den württembergischen Staatswaldungen war der Preis von 1 Kubikfuß Stammholz: i. J. 1850: Eichen 8,6 Kreuzer, Buchen 7,0 Kr., Fichten 7,5 Kr., i. J. 1871: 18,6, 13,8, 9,3 Kr.; d. i. gegen 1850 eine Steigerung von 100 auf 216, 197, 124. Ueber württembergische Holzpreise seit 1800 vgl. auch Württemb. Jahrbücher f. Statistik, Jahrg. 1873. II. 144 und forststatistische Mittheilungen aus W. für 1882, herausg. v. d. kgl. Forstdirektion. Nach den statistischen Nachweisungen im Budget des Großh. Baden war in Baden der Durchschnittspreis eines Festmeters in Mark:

	i. J. 1870	1875	1880	1882
Nutzholz	14,49	19,52	13,96	14,29
Brennholz	8,57	12,05	8,2	6,59

Bei den Vergleichen seit 1850 muß das allgemeine Sinken des Geldwerths mit in Anschlag gebracht werden. Für Frankreich gibt Leroy-Beaulieu a. a O. einige Data seit Anfang des Jahrhunderts, die gleichfalls starkes Steigen, namentlich des Nutzholzpreises, zeigen.

wägung der fiskalischen und volkswirthschaftlichen, forst- und landwirthschaftlichen Interessen, ist die Organisation der Verwaltung desselben, also namentlich der selbstbewirthschafteten Forsten wesentlich; insbesondere ob Domänen und Forsten unter einem und demselben Ministerium und ob sie unter dem Finanzministerium oder ob sie unter einem anderen Ministerium stehen, das weniger unmittelbar auf Wahrnehmung der fiskalischen Interessen hingewiesen ist[9]) (wie in Preußen, Frankreich, Italien, Oesterreich). Zu den Einkünften aus Grundbesitz gehören auch die in deutschen Staaten noch vorhandenen Grundgefälle (Bodenzinsen), welche früher die Steuern der bäuerlichen Bevölkerung darstellten, jetzt aber als feste Geldabgaben dieselbe neben den Grundsteuern belasten.

Nebensächliche Einkünfte des Grundeigenthums des Staats ergeben sich aus Verpachtung der Jagd[10]) und der mit dem Grundeigenthum zusammenhängenden Fischereiberechtigungen.

§ 14. Ueber den gesammten Grundbesitz der in S. 61 angeführten Staaten nach seinem gegenwärtigen Bestande sind Notizen nicht beizubringen. Die Feldgüter scheinen nur noch in einigen deutschen Staaten von Bedeutung, namentlich in Preußen, das nach dem Etat von 1884/5 339,578 ha, eingetheilt in 813 Pachtungen mit 1072 Vorwerken, besaß. Der Grundbesitz des Königreichs Italien ist durch die Einziehung der Kirchengüter bedeutend, wird aber allmälig veräußert.

Die Forstfläche nach Besitzeskategorieen.

Staaten	Waldfläche überhaupt qkm. (100 ha.)	Davon					
		Staatseigenthum qkm.	% von Sp. 1	sonst im öffentlichen Eigenthum (Gemeinden, Kirchen, Stiftungen) qkm.	% von Sp.1	Privateigenthum (einschl. Genossenschaft[s]-E.) qkm.	% von Sp. 1
	2	2	3	4	5	6	7
Preußen	81 462	24 692	30,3	10 655	13,1	46 115	56,6
Bayern	25 047	8 592	34,3	3 471	13,9	12 984	51,8
Sachsen	4 091	1 663	40,6	270	6,6	2 158	52,8
Württemberg	6 000	1 936	32,2	1 890	31,5	2 174	36,3
Baden	5 528	986	17,9	2 621	47,4	1 921	34,7
Elsaß-Lothringen	4 438	1 490	33,6	1 992	44,9	956	21,5
Andere deutsche Staaten	12 440	6 109	49,1	2 060	16,6	4 271	34,3
Deutsches Reich	139 006	45 468	32,7	22 959	16,5	70 579	50,8
Oesterreich (diesſ. L.)	92 271	9 632	10,4	12 973	14,1	69 666	75,5
Ungarn	91 307	18 079	19,8	—	—	—	—
Frankreich	91 853	9 671	10,5	20 908	22,8	61 274	66,7

Die Quellen für diese Angaben sind: Für Deutschland nach dem Stand von 1882, Augustheft 1884 der Monatshefte zur Statistik des Deutschen Reichs. Bei den Zahlen in Sp. 2 sind die Kronforsten und Staats-Antheilsforsten eingerechnet. Für Oesterreich: Statistisches Jahrbuch des K. K. Ackerbauministeriums für 1880. 2. Heft. Wien 1882. Frankreich: Statistique forestière, publiée par l'Administration des forêts, Paris 1878. Für Italien (ca. 36,500 ha gesammte Waldfläche, ohne einige Theile von Toscana, für die keine Angaben vorliegen) und Großbritannien (11,281 ha Waldfläche) sind entsprechende Angaben nicht veröffentlicht.

9) Ueber die Einrichtungen des Forstdienstes, Art und Maß der staatlichen Einwirkung s. O. v. Leo, Forststatistik über Deutschland und Oesterreich-Ungarn. Berlin 1874. Eintheilung und Besoldung der Behörden sind im Uebrigen aus den Budget-Voranschlägen der größeren Staaten zu ersehen.

10) Das Einkommen aus Jagdscheinen, die als Controle und als Besteuerung der Jagdausübung dienen, ist natürlich nicht bei den Erwerbseinkünften zu besprechen, ebenso wenig auf die Ausübung der Fischerei gelegte Abgaben.

2. Bergbau, Industrie und Handelsunternehmungen.

§ 15. Für diejenigen Erwerbseinkünfte, welche nicht aus dem Grundbesitz bezw. der Benutzung des Bodens zu land- und forstwirthschaftlichen Zwecken fließen, stellt sich die Frage der Berechtigung und Zweckmäßigkeit anders und kommen besondere Gesichtspunkte in Betracht. Diese Einkünfte zerfallen in zwei große Gruppen von ungleicher finanzieller Bedeutung und volkswirthschaftspolitischer Wichtigkeit; nämlich in diejenige der Einkünfte aus Transportunternehmungen — Eisenbahn, Post, Telegraph — und die der übrigen industriellen und Handelsunternehmungen.

Diese zweite, weniger wichtige und in ihren Objecten sehr verschiedenartige Gruppe wollen wir hier zuerst besprechen. Es gehören hierher die Einnahmen aus Bergwerken, Badetablissements, Fabriken mannigfacher Art, Bank- und Lotteriegeschäften, die theils mit rechtlicher Bevorzugung der Staatsunternehmung, in Monopolform, theils ohne diese betrieben werden. Solche rechtliche Bevorzugungen kommen namentlich vor bei der Salzgewinnung, der Pulverfabrikation und den Lotterie-Unternehmungen[11]).

§ 16. Der Besitz des Staates an Bergwerken, damit zusammenhängend Hüttenwerken, und von Salinen hat sich in Verbindung mit den Besteuerungszwecken, bei den Bergwerken der deutschen Staaten insbesondere mit dem Bergregal[12]), entwickelt. Inzwischen sind andere Besteuerungsformen gefunden, welche die Erhebung von Abgaben auf die betreffenden Produkte ohne Eigenbetrieb des Staats bequem ermöglichen, und es liegen keine besonderen und zureichenden Gründe mehr dafür vor, daß der Staat seine Verwaltung mit diesen Gewerbsunternehmungen belaste, zumal die volkswirthschaftlichen Gesichtspunkte, welche auf die Ueberwachung der pfleglichen Ausbeute und die Wahrnehmung der Interessen der dabei beschäftigten Arbeiter hinweisen, durch Gesetzgebung und Polizei genügend verfolgt werden können. Allerdings ist die öffentliche Verwaltung hinsichtlich der Gewinnung der Bergbauprodukte an und für sich nicht in besonderem Nachtheil gegen die private, denn es handelt sich hier um große Kapitalanlagen, Betrieb nach festen Regeln und weitaussehenden Plänen, oft um langwieriges Zuwarten; alles Sachen, die mehr auf gesellschaftliche als auf Einzelunternehmung hinweisen. Indessen sind doch die schwer berechenbaren und schwankenden Erträge unbequem für ein öffentliches Budget und zudem sind bei der Verwerthung der Produkte kaufmännische Operationen nöthig, welche von Privaten leichter und besser besorgt werden können. Für das Salz allerdings sind die Produktions- und Consumtionsverhältnisse beständiger als bei Kohlen und Erzen, und als Objekt beträchtlicher Verbrauchssteuern knüpft sich an das Salz ein besonderes Interesse des Staates; indessen ist die Steuercontrole über das Salz gewiß einfacher als z. B. über Zuckerrüben oder Tabak und es liegt hierein kein Grund für Ausschluß der privaten Unternehmung. Auch braucht für diesen nicht geltend gemacht zu werden, daß die Gewinnung des Salzes als hervorragend wichtigen Genußmittels — wie etwa auch der so wichtigen Grundstoffe Kohlen und Eisen, man müßte noch das Petroleum hinzufügen — doch an verhältnißmäßig so wenigen Stellen in großem Maßstabe erfolge, daß sich leicht Verbindungen Privater zur monopolistischen Beherrschung des Marktes bilden können, denn es kann dem gegenüber darauf hingewiesen werden, daß die Lagerstätten doch häufig genug (für die Salzgewinnung ist ja auch das Meer zu benutzen), die Mittel des Handels und der Handelspolitik mächtig genug sind, um solche Uebergriffe zu verhüten. In Summa ist also

11) Salz: monopolistischer Betrieb in Oesterreich, Ungarn und Italien; Salzwerke im alleinigen Staatsbesitz, ohne Monopol, in Bayern und Württemberg. Pulver: monopolisirte Fabrikation in Frankreich, auch in der Schweiz (hier durch die Bundesbehörden). Lotterieen: Preußen, Sachsen (auch Braunschweig und Hamburg), Oesterreich, Ungarn, Italien.

12) S. über dieses Beseler, System des gemeinen deutschen Privatrechts, Berlin 1866, und Achenbach, Gem. D. Bergrecht, Berlin 1871. Handb. Band II. Abh. XVII.

diese Art der Erwerbseinkünfte nicht besonders willkommen und empfehlenswerth, und grade hier wäre es angezeigt, durch Veräußerung der Betriebe Schulden zu tilgen oder sie gegen passendere öffentliche Unternehmungen zu vertauschen. Indessen stehen grade hier dem Verkaufe der Anlagen besondere Schwierigkeiten und selbst der Aufgabe von augenscheinlich unrentablen Betrieben Bedenken entgegen. Es ist nämlich der Kapitalwerth grade solcher Unternehmungen ausnehmend schwierig festzustellen, sowohl hinsichtlich der gemachten Aufwendungen als der voraussichtlichen Rentabilität, und es werden sich namentlich für die großen Objekte sehr schwer passende Käufer finden. Bei der Auflassung uneinträglicher Bergbauunternehmungen aber ist nicht nur das hineingesteckte Kapital fast ganz verloren, sondern man begibt sich auch der, bekanntlich in vielen Fällen vorhandenen Aussicht, über kurz oder lang wieder auf gewinnreiche Schichten zu stoßen. Außerdem kann das Aufhören des Bergbaues eine zahlreiche, vielleicht seit vielen Generationen auf ihn angewiesene Bevölkerung der betreffenden Gegend in Noth bringen, und der Staat darf hier nicht mit derselben Rücksichtslosigkeit vorgehen, wie sie wohl der Privatunternehmer in gleicher Lage ausübt; wenigstens darf er es nicht in unseren dicht bevölkerten und mit verhältnißmäßig spärlicher Auswahl an neuen Nahrungsquellen ausgestatteten Kulturländern; er muß also das Schicksal der betroffenen Bevölkerung vorher in irgend einer Weise sichern. Ueberhaupt wird der Staat beim Bergbau, der eine starke Arbeiterschaft unter eigenthümlichen Verhältnissen beschäftigt, besondere Veranlassung (wie auch bei den Verkehrsanstalten) haben, sich in socialpolitischer Hinsicht als Muster-Unternehmer zu bethätigen; was er freilich zugleich durch tüchtige und rentable Leitung der Produktion sein muß. Uebrigens sind natürlich für diese Unternehmungen keine anderen Regeln als die allgemein für sie gültigen zu geben und darf daher auch hier auf die Abhandlung über Bergbau XVII. im II. Bande verwiesen werden; nur ist noch zu bemerken, daß, wenn auch die Ausnutzung durch Zeitpacht hier selbstverständlich ebenso wie bei den Forsten ausgeschlossen ist[13]), doch vielleicht auf dem Wege der Vererbpachtung an Genossenschaften[14]) der Staat auf eine nicht allzu unvortheilhafte Weise sich des Eigenbetriebes entledigen könnte.

Auch Mineralquellen, die zu Heilzwecken benutzt werden, befinden sich nicht selten im Besitze und Betriebe von Staaten (z. B. in Preußen, Bayern). Für die als Bade- und Trinkanstalten wirklich wichtigen ist allerdings die öffentliche Verwaltung schon deshalb erwünscht, um sie auch unbemittelten Leidenden genügend zugänglich zu machen; aber diese öffentliche Verwaltung wird unzweifelhaft in der Regel durch die Gemeinde zweckmäßiger besorgt werden, und der Staat kann auf diese Einfluß genug ausüben, um sie von der übermäßigen Ausbeutung des natürlichen Vorzuges abzuhalten.

§ 17. Im engeren Sinne so zu nennende industrielle Gewerksanlagen, Staatsfabriken, wurden in den europäischen Staaten auf öffentliche Kosten besonders häufig im vorigen Jahrhundert angelegt, als die Regierungen anfiengen, die Hebung der Manufakturkraft des Landes ernstlich in's Auge zu fassen und sie theils bei Privaten, theils durch Anlage von Staatsfabriken zu fördern; letztere wurden namentlich auf dem Gebiete der Textil-, der Thon- und Glas-Industrie eingerichtet[15]). Nach Entwicklung des industriellen Sinnes und der Kapitalkraft in der Bevölkerung selbst haben diese Anstalten ihre

13) In Frankreich hat man im Anfang dieses Jahrhunderts das sonderbare Experiment gemacht, Salinen zu verpachten, mit ungünstigem Erfolge. Rau, Finanzwissenschaft, Leipzig 1864, § 186, S. 260.

14) Von A. Wagner vorgeschlagen a. a. O. I. S. 614.

15) Die noch bestehende königliche Porzellanmanufaktur bei Berlin war im Jahre 1759 von Goskowski errichtet und 1763 von Friedrich II. als Staatsfabrik übernommen; die königl. sächsische zu Meißen schon 1710 als Staatsfabrik gegründet (V. Böhmert, Geschichte d. M. Porz.-M. v. 1710 bis 1880, Zeitschr. d. k. sächs. statist. Bureaus. XXVI. 1 u. 2); die französische im Schloß Vincennes 1738 gegründet, 1755 nach Sèvres verlegt, 1759 von Ludwig XV. angekauft. Vgl. auch Wagner F.W. I. § 256.

Aufgabe erfüllt; als Musteranstalten wirthschaften sie zu theuer, als Geschmacksbildungsanstalten werden sie durch große Privatetablissements, Ausstellungen (Museen), Fachschulen und Reisen ersetzt. Kunsterzeugnisse, welche der Staat zur Ausschmückung seiner Gebäude, zu Ehrengeschenken u. s. w. bedarf, werden rationeller und mit größerer Wirkung für die Entwicklung von Kunst und Industrie durch Bestellung bei Privaten, event. vorheriges Concurrenzausschreiben für Entwürfe beschafft; jetzt sind solche Fabriken nur noch unorganische, beschwerende Anhängsel für die Verwaltung. Andere Fabriken, die nicht einmal einen kunstgewerblichen Zweck haben, scheinen, sofern sie nicht etwa mit anderen Objekten, wie Forsten, Domänen, eng zusammenhängen, mit noch geringerer Berechtigung auf Staatsrechnung betrieben zu werden; zumal sie als Einnahmequellen doch nirgends bedeutend in's Gewicht fallen. Die staatliche Pulverfabrikation hängt mit dem früher in einigen Staaten bestandenen Salpeter-Regal [16]) zusammen, wie auch mit dem Bedürfniß, sich ein unentbehrliches Kriegsmaterial zu sichern; und mit Rücksicht auf letzteres wird sich dagegen ebensowenig sagen lassen wie gegen den sonstigen, so vielfach verzweigten militärischen Gewerbebetrieb, der aber eben nicht vom finanzwissenschaftlichen Standpunkte aus beurtheilt werden kann.

§ 18. Für Handelsgeschäfte, soweit sie von dem Absatz der eigenen Produkte (Forst-, Bergbau-, Hüttenprodukte) losgelöst sind, wird sich der Staat natürlich wenig eignen [17]). Der vom Staat betriebene Handel mit um der Besteuerung willen monopolisirten Produkten (Salz, Tabak, Pulver) im Inlande gehört nicht zu den eigentlichen Handelsthätigkeiten, sondern regelt sich nach den Gesichtspunkten der Besteuerung. Andere Momente aber kommen für Bankgeschäfte in Betracht. Der moderne Staat mit seiner großartigen Kassen- und Vermögensverwaltung und seinen Anleihebedürfnissen bedarf einer Menge von bankmäßigen Operationen behufs Leistung von Zahlungen, Unterbringung müßiger Bestände, Aufnahme von Geldern fortwährend, wie ja in der That auch alle großstaatlichen Finanzverwaltungen in enger Verbindung mit großen Bankinstituten stehen [18]). Eine wirkliche Staatsbank, die sich selbstverständlich von allen eigentlichen Speculationsgeschäften fernzuhalten hat, läßt sich leicht aus der Staatskassenverwaltung heraus entwickeln und wird um so mehr Berechtigung haben, als der Staat damit die Geschäfte einer Zettelbank verbinden kann. Für den Betrieb einer solchen ist die öffentliche Verwaltung wohl geeignet und der durch die Ausgabe von Geldsurrogaten zu machende Gewinn wird passender dem Staate zuzuweisen als der Privatausbeutung zu überlassen sein; zumal erfahrungsmäßig das Nicht-Vorhandensein einer Staatsbank keinerlei Garantie gegen die (auch keineswegs absolut zu verurtheilende) starke Ausnutzung des Staatscredits durch papierne Zahlungsmittel bietet. Für einen besonderen Zweig bankmäßiger Geschäfte, die Einsammlung und Anlage von Spargeldern, die Sparkassen, ist die öffentliche Verwaltung, namentlich der Gemeinden, bekanntlich sehr verbreitet und bewährt. Neuerdings ist durch die Einrichtung der Postsparkassen, bei denen der Erwerbszweck ganz in den Hintergrund tritt, eine besondere Art staatlicher Bankthätigkeit geschaffen worden.

16) Rau a. a. O. § 190. S. 273.

17) Bei einem Kolonialsystem wie dem holländischen, wo die Regierung eine großartige Produktion von Kolonialwaaren auf eigene Rechnung betreibt, werden Handelsgeschäfte unumgänglich sein; die holländische Regierung läßt dieselben (Kaffee-Auctionen 2c.) durch eine Handelsgesellschaft besorgen. — Die im Jahre 1772 errichtete preußische „Seehandlung“, anfangs fast ganz, allmälig ganz Staatsanstalt, hatte ursprünglich hauptsächlich Handelszwecke (Seesalz, Wachs, Holz) und wurde dann Bankinstitut; ihre Geschichte s. bei Bergius a. a. O. 376; auch (v. Bassewitz) Die Kurmark Brandenburg (Thl. I, betr. d. Jahr 1806), Leipzig, Brockhaus, 1847, S. 471.

18) Einige Staaten, wie Rußland und mehrere schweizerische Kantone, haben reine Staatsbanken; das deutsche Reich hat die, 1765/6 gegründete, preußische Bank mit ihrem eigenthümlichen gemischten System — Staatsverwaltung unter Betheiligung großer Finanzmänner — herübergenommen. Die Reichsbank ist zugleich Reichshauptkasse (Reichs-Bankgesetz v. 14. März 1875 und Reichs-Bankstatut v. 21. Mai 1875). — S. Ad. Wagner Abh. VIII. im I. Bd. dieses Werks; Ad. Wagner, Zettelbankpolitik, Freiburg 1873, S. 594 ff.; Roscher, S. III. S. 321 ff. Weitere Lit. in der Abh. VIII.

Post-Sparkassen: England. Eingeführt durch Gesetz vom 17. Mai 1861 (Post-Institut). Minimum der Einlage 1 Shilling, Maximum der Einlage 30 £ im Jahre, 150 £ pr. Conto. Zinsfuß 2½%. Der Einleger zahlt und empfängt bei jeder Einlegstelle des ganzen Landes ohne Transferirung. — Resulat am Schlusse des Jahres 1883: Zahl der Sparenden 3 105 642. Gesammtguthaben 41 768 808 £.

Italien. Eingeführt durch Gesetz vom 27. Mai 1875 (Staats-Institut — in Verbindung mit der Cassa dei depositi e prestiti). Minimum der Einlage 1 Lira, Maximum der Einlage 1000 Lire im Jahre, 2000 Lire pr. Conto. Zinsfuß nicht fest, sondern je nach den Ergebnissen alljährlich wechselnd. Einlage und Empfang der Beträge wie in England. — Resultat am Schlusse des Jahres 1883: Zahl der Sparenden 805 988. Gesammtguthaben 112 128 423 Lire.

Niederlande. Eingeführt durch Gesetz vom 25. Mai 1880 (Post-Institut). Minimum der Einlage 25 Cents, Maximum der Einlage 800 Gulden (d. h. darüber hinaus nicht verzinslich). Zinsfuß 2,64%. Einlage und Empfang der Beträge wie in England. — Resultat am Schlusse des Jahres 1883: Zahl der Sparenden 67 922. Gesammtguthaben 3 217 605 Gulden.

Frankreich. Eingeführt durch Gesetz vom 9. April 1881 (Post- und Staats-Institut, gemischt). Minimum der Einlage 1 Fr., Maximum der Einlage 2000 Fr. pr. Conto. Zinsfuß 3%. Einlage und Empfang der Beiträge wie in England. — Resultat am Schlusse des Jahres 1883: Zahl der Sparenden 374 970. Gesammtguthaben 77 430 000 Fr.

Oesterreich. Eingeführt durch Gesetz vom 28. Mai 1882 (Post-Institut). Minimum der Einlage 50 Kreuzer, Maximum 300 Gulden im Jahre, 1000 Gulden pr. Conto. Zinsfuß 3%. Ende 1883 Zahl der Sparer 353 053, Guthaben derselben: 5 230 838 Gulden.

Schweden. Eingeführt durch Gesetz vom 22. Juni 1883 (Post-Institut). Minimum der Einlage 1 Krone, Maximum der Einlage 1000 Kronen pr. Conto. Zinsfuß 3⁶⁄₁₀%. Einlage und Empfang der Beträge wie in England.

Belgien. Für die Caisse générale d'épargne dienen die Postanstalten als Hülfssammelstellen seit 1. Januar 1870. Kleinste Einlage 1 Frank, kein Maximum, Ende 1883 Zahl der Einlagen 201 881, Guthaben derselben: 52 506 247 Franken.

In Deutschland ist der Entwurf eines P.Sp.K.Gesetzes für das Reich ohne Bayern am 4. Januar 1885 dem Reichstage vorgelegt.

§ 19. Sehr bedeutende Erwerbseinkünfte ergeben sich für manche Staaten aus dem Betriebe von Glücksspielen, welche für Private aus wirthschaftlichen und sittlichen Gründen verboten zu sein pflegen und dem Staate ausschließlich vorbehalten bleiben, unter Ausschluß natürlich auch der fremden Staatslotterieen. Die Formen, in denen diese Glücksspiele betrieben werden, sind: sogen. Klassenlotterie, Lotto, Zinsenlotterie. Bei der Klassenlotterie wird eine bestimmte Summe, eingetheilt in Loose verschiedener Größe (ganze, halbe, viertel) ausgespielt, und zwar in verschiedenen Serien oder Klassen, und der Staat nimmt von den Gewinnen bezw. von der gesammten ausgespielten Summe bestimmte Procente bei der Auszahlung vorweg, hat also einen festen finanziellen Ertrag, sofern die Loose genügenden Absatz finden. Beim Lotto kann der Spieler aus der Gesammtzahl der auszuspielenden Zahlen (1 bis 90) eine oder mehrere besetzen, aus diesen Zahlen werden eine bestimmte Anzahl (5) als Gewinne gezogen, und nach hergebrachten Regeln gibt das Herauskommen von nur einer der Zahlen, von zwei oder von drei u. s. w. zugleich, verschieden große Gewinne. Die Einsätze sind beliebig, die Chancen für den Spieler und den Veranstalter in außerordentlich weiten Grenzen, so daß nur die sehr ungünstigen Chancen der Spieler und die häufige Wiederholung der Spiele dem Staate eine gewisse Sicherheit geben. Die Zinsenlotterie wird mit Staatsanleihen verbunden und dient zugleich als Anreiz zur Betheiligung an denselben. Die Anleihen werden entweder gar nicht oder ganz niedrig regelmäßig verzinst, und die als Jahreszinsen bezw. zusätzlichen Jahreszinsen ausgeworfenen Beträge werden zu ungleichen Antheilen unter den Inhabern der Schuldverschreibungen ausgeloost. Die Erträge für den Staat berechnen sich aus der Differenz der Zinsen und Kosten, welche bei Aufnahme des Anlehens zu den im betreffenden Zeitpunkte gewöhnlichen Bedingungen zu zahlen gewesen wären und derjenigen, auf welche es ihm in dieser Lotterie-Form zu stehen kommt. Die Zinsenlotterie ist jedenfalls die mildeste Form der Ausbeutung der Staatsbürger seitens des Staats unter Benutzung ihrer wirthschaftlichen Schwächen und man hat auch auf sie den Ausdruck Lotterie und das gesetzliche Ver-

bot des Spielens in anderen Glücksspielen als denen des eigenen Staats meist nicht angewendet[19]); sie ist auch zugleich die von Staaten und Gemeinden am häufigsten angewendete Lotterieform (Prämienanlehen). Die vielfach als wünschenswerth anerkannte Abschaffung der Klassenlotterie und die des allgemein als verderblich anerkannten Lotto's scheitert in den betreffenden Staaten an der Schwierigkeit, passenden Ersatz für diese Art der Erwerbseinkünfte zu finden.

Aus der Klassenlotterie hatte Preußen nach dem Voranschlag für 1884/5 Roheinnahme 4034, Reineinnahme 3945(1000) M., Sachsen 5604 bezw. 4645(1000) M. — Aus dem Lotto hatte Oesterreich im Jahre 1884: 40,448(1000) M. brutto, 15,528(1000 M.) netto; (1 Fl. zu 2 M. gerechnet), Ungarn 7460 bezw. 3417(1000) M., Italien 58,000(1000) M. brutto, 18,536(1000) M. netto (1 Lira zu 80 Pf. gerechnet). Die Frage, ob Klassenlotterie oder Lotto weniger verderblich wirken, entscheidet sich zu Gunsten der ersteren. Indessen hat die Klassenlotterie den Nachtheil, daß sich Zwischenhändler derselben bemächtigen, welche mit Loosantheilen handeln, um den ärmeren Klassen das Spiel zugänglich zu machen. In Folge dessen werden durch die Klassenlotterie dem Volke viel höhere Summen abgenommen, als die Bruttoeinnahme ausmacht; namentlich ist dies bei der preußischen Lotterie der Fall, welche in Folge der für das Spielbedürfniß der Bevölkerung zu geringen Zahl von Loosen und nicht genügenden Unterabtheilung derselben (die preußische L. hat nur Viertel-Original-Loose, die sächsische auch Zehntel) den Zwischenhandel ungebührlich begünstigt. Das Lotto erfordert einen umfangreicheren Apparat und größere Betriebskosten.

3. Transportunternehmungen.

1. Im Allgemeinen.

§ 20. Ungleich wichtiger und zukunfts-reicher als die vorher (§ 16 ff.) besprochenen Fabrik- und Handelsunternehmungen sind die staatlichen Transportunternehmungen Post, Telegraph und Eisenbahnen, welche an finanzieller Bedeutung bereits die hauptsächlichen alten Formen des Staatsbesitzes und Betriebes, die Domänen und Forsten, überholt haben und einer weiteren raschen Ausdehnung auf Grund der steigenden Verkehrsentwicklung bei zunehmender Bevölkerungs- und Wirthschaftsdichtigkeit entgegen sehen.

Bezüglich der Grundlagen des Verkehrswesens, der Wege, haben bekanntlich alle Staatsverwaltungen, sobald sie sich kräftiger entwickelten, sowohl im speeifischen Verwaltungs- als im allgemeinen Kulturinteresse eine rege und oft großartige Thätigkeit entwickelt. Die Völker des Alterthums, insbesondere die Römer, weisen im Bau von Landstraßen glänzende Leistungen auf; die administrativen und militärischen Gesichtspunkte standen in erster Linie und von den die Staatsstraßen Benutzenden scheinen keinerlei Beiträge erhoben worden zu sein. Im Mittelalter erhält der öffentliche Straßenbau durch die Kreuzzüge einen Aufschwung; Wegeabgaben wurden vielfach vermischt mit Geleitsabgaben und Zöllen erhoben. In Deutschland nußte auch auf diesem Gebiet der dehnbare Begriff des „Regals“ herhalten, um die finanzielle Ausbeutung der Wege zu rechtfertigen. Mit der Ausbildung größerer Staatswesen, die sich die Hebung der Landeskultur zur Aufgabe machten, beginnt die Entwicklung des Wegewesens aus höheren Gesichtspunkten und die Zurückdrängung des finanziellen; sehr spät, erst in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts, hat sich in England eine energischere Fürsorge für das Straßenwesen durch den Staat, wenigstens durch Constituirung von Wegebaugesellschaften, Bahn gebrochen[20]). Immerhin hatte bis zum Anfang dieses Jahrhunderts das Wegewesen in Europa kaum die Ausbildung erreicht, welche es im römischen Reiche hatte. Erst im Laufe dieses Jahrhunderts, namentlich seit den zwanziger Jahren, wo die durch Mac Adam empfohlene neue Straßenbau-Weise aufkam, ist eine großartigere und rationellere Entwicklung des Straßennetzes durch die Staatsverwaltungen zu verzeichnen. Von der Benutzung der Kunststraßen wurden meist Gebühren erhoben, welche jedoch die Kosten nicht deckten, und allmälig kam und kommt man mit Recht dahin, diese Gebühren auf den Staatsstraßen aufzuheben[21]). Von den Straßen kann als von staatlichen Erwerbsanstalten nicht die Rede sein. Ebenso wenig ist dies bei den künstlichen Wasserstraßen der Fall, für deren Bau, wie bei jenen, Frankreich das früheste und großartigste Vorbild gab. Frankreich begann die Ausbildung seines Kanalnetzes schon im 17. Jahrhundert, namentlich unter Colbert; auch die Niederländer wurden durch die Natur ihres Landes schon frühzeitig auf dieses Verkehrsmittel hingewiesen. England fing erst seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts, durch concessionirte Privatunternehmungen, an, sich mit künstlichen Wasserstraßen in größerer Ausdehnung zu versehen. Wegegelder auf Kanälen als Beiträge zum Unterhalt derselben sind der Natur dieser Verkehrsart nicht entgegen und werden wohl auch überall erhoben. Im Allgemeinen aber steht jetzt der Grundsatz praktisch und theoretisch fest, daß die Land- und Wasserwege als solche keinesfalls zum Gegenstande eigentlicher Erwerbseinkünfte für den Staat gemacht werden dürfen, da es sich hier um die Herstellung allgemeiner Grundbedingungen des wirthschaftlichen Daseins handelt, die der Staat auch thunlichst allgemein und gleichmäßig zu gewähren verpflichtet ist, und welche nur ein Staat, dessen Verwaltung unentwickelter und schwächer ist als sie sein sollte, der Privatthätigkeit anheimgeben wird.

19) Das deutsche Reichsgesetz vom 8. Juni 1871, betr. die Inhaberpapiere mit Prämien, beschränkt die Ausgabe solcher Papiere auf das deutsche Reich und dessen Bundesstaaten.

20) Notizen zur Entwicklungsgeschichte der Land- und Wasserstraßen bei E. Sax, Die Verkehrsmittel, Wien 1878, I. S. 182; jetzt auch im Handb. 2. Aufl. Th. I. Abh. IX. (dort auch weit. Lit.) für England bei G. Cohn, Untersuchungen über englische Eisenbahnpolitik, Leipzig 1874, I. Kap. 1. Beiträge zur Theorie und Geschichte der Transportmittel bei L. v. Stein, Handbuch der Verwaltungslehre, 2. Aufl., Stuttgart 1876, S. 361 ff. Roscher, S., III. Kap. 10.

Anders liegt die Sache mit den Transportleistungen, die aus mehr oder weniger zwingenden Gründen vom Staate übernommen werden. Solche Transportleistungen der Staatsverwaltung für das Publikum geschahen bekanntlich zuerst in Form der sogen. Post, und zwar, wie es scheint, nicht zuerst der Briefpost, d. h. der organisirten, gewerbsmäßigen Beförderung geschriebener Nachrichten, sondern der Personenpost. Der erste Staat nämlich, der die seinen Verwaltungszwecken dienende Transportorganisation dem Publikum zugänglich machte und damit eine Einrichtung schuf, die wir Post nennen, war Frankreich am Ende des 15ten Jahrhunderts, wo bereits im Jahre 1480 Privatpersonen zu einem bestimmten Preise für die Station sich der Pferde der Staatspost zu Reiseritten bedienen durften, während die Nachrichtenbeförderung erst ein Jahrhundert später staatlich ordentlich organisirt wurde. Mit der allmäligen Verbesserung der Wege und der Einführung der fahrenden statt der reitenden Posten wurde in einigen Ländern (Oesterreich, Preußen) die Organisation auch auf die Packetbeförderung ausgedehnt. Mit der Eisenbahn kam aber eine Art der Transportunternehmung auf, bei welcher der Weg, die Beförderungsgelegenheit, und das Beförderungsmittel, Fahrzeug, gar nicht getrennt werden können; derselben hat sich als Staatsunternehmung zuerst Belgien (1834) bemächtigt, dem dann zunächst Baden (1838) und andere deutsche Mittelstaaten folgten. Allgemeiner wurde gleich nach ihrer Entstehung die Telegraphie als Staatsgewerbe ergriffen; in Oesterreich und Preußen functionirte der electrische Staatstelegraph bereits 1849 und von den anderen Kulturstaaten haben nur England und die Vereinigten Staaten von Amerika (letztere bis heut) gezögert, diese Art des Nachrichtenverkehrs staatlich zu organisiren. Die Schiffahrt hingegen wird nur in vereinzelten Fällen als Staatsunternehmung betrieben[22]).

§ 19. Als Quellen staatlicher Erwerbseinkünfte beim Transportwesen kommen also in Betracht: Post, Eisenbahn, Telegrahie nebst Fernsprech-Einrichtungen. In diese drei

21) In Frankreich schon 1806; Bayern und Württemberg, im innern Verkehr, 1828; Baden 1831; Preußen 1875.

22) Z. B. im Anschluß an die Staatsbahnen die Bodensee-Dampfschiffahrt der Uferstaaten; staatliche Postdampfschiffe zwischen Deutschland und Dänemark.

pflegt man die Transportunternehmungen nach ihrer geschichtlichen Entwicklung zu trennen und sie so nebeneinander zu stellen; wie ja auch der Post-, Eisenbahn- und Telegraphenbetrieb vielfach noch äußerlich von einander getrennt ist. Begrifflich und sachlich hat aber die Nebeneinanderstellung dieser drei im Grunde genommen keine Berechtigung. Die Sache liegt vielmehr so (auf die besondere geschichtliche Entwicklung kommen wir in den späteren §§): Aus dem unabweisbaren Bedürfnisse des Verkehrs heraus entwickelten sich durch den Staat selbst betriebene oder von ihm concessionirte und privilegirte Unternehmuugen zum regelmäßigen Transport von Briefen, Personen, auch kleinen Gütern (Packeten) mit Hülfe von Stationen (Posten) zunächst zwischen größeren Orten und dann sich immer mehr verzweigend und über das Land ausbreitend. Diese Einrichtung ist an und für sich auf eine bestimmte Art von Transportwegen und Mitteln nicht angewiesen, sondern benutzt die vorhandenen und fördersamsten; die Post geht ebensowohl auf Wegen ohne vorgeschriebene Spur, wie auf Spurbahnen, d. i. Eisenbahnen und Telegraphen; nur daß sie auf den einen alle Arten von Transportobjecten: Nachrichten, Personen, Güter, auf anderen nur Nachrichten befördern kann. Die Post steht der Eisenbahn an und für sich nicht anders gegenüber wie der Landkutsche. Ebensowenig wie den Wagen kann man die Eisenbahn als ein besonderes Verkehrsmittel *neben* der *Post* bezeichnen. Die Post, als bestehende Organisation des Verkehrs, hätte eigentlich den Bau der Eisenbahnen, gemäß der monopolistischen Natur dieses Verkehrsmittels, bei dem Weg und Fahrzeug untrennbar sind, in die Hand nehmen müssen; und in der That sind auch diejenigen Staaten, welche das Eisenbahnwesen von vornherein als Staatssache erkärten, so verfahren, nur daß wegen der Neuheit und mechanischen Eigenthümlichkeiten des Betriebsmittels ihm eine gesonderte Stellung und Verwaltung angewiesen wurde. In den meisten Staaten aber entwickelten sich die Eisenbahnen als besondere Transportanstalten für Personen und Güter unabhängig von der schon bestehenden Verkehrsorganisation der Post. Diese machte ihr in vielen Staaten bestehendes Privilegium der ununterbrochenen Personenbeförderung auf weite Entfernungen gegen sie nicht geltend, sicherte sich aber bei den Bahneoneessionen freie oder billige Beförderung ihrer Briefschaften und Packete; nur in einzelnen Staaten, z. B. in England, wurde auch hierfür keine genügende Vorsorge getroffen und die Rechte der Post der Eisenbahn gegenüber blieben streitig. Mit der weiteren Entwicklung des Schienennetzes ist die Post in zweifacher Hinsicht von der Eisenbahn in Abhängigkeit gerathen: einmal ist sie an dieselbe als Beförderungsmittel gebunden, dann ist für sie dieselbe dadurch maßgebend, daß das Netz der Wagen- und Botenkurse der Post sich nach der Gestaltung des Schienennetzes richten muß. Die Theilung der Beförderungsleistungen zwischen Post- und Eisenbahnunternehmung ist da, wo *beide* in der Hand des Staates sind, freilich nur von formeller Bedeutung überall aber noch jetzt dadurch bedingt, daß die Post in ihrer ursprünglichen Hauptaufgabe, der schnellen und weiten Verbreitung von Schriften und Drucksachen festhält, als einem gesonderten Zweige des Beförderungswesens. Durch die Natur der Sache war es gegeben, daß die Post sich des den Brief ersetzenden *Telegrammes* bemächtigte.

§ 20. Im Wesen einer staatlichen Verkehrsunternehmung liegt es, daß sie sich, soweit Bedürfniß und Möglichkeit reicht, *über den ganzen Staat* gleichmäßig *ausbreite* bezw. auszubreiten suche; wo es sich aber um die Befriedigung des Verkehrsbedürfnisses nur eines einzelnen Ortes oder bestimmter einzelner Orte untereinander handelt, wird regelmäßig nicht der Staat einzutreten haben. Allerdings können und werden sich naturgemäß an das allgemeine Netz örtliche Netze aufschließen, also eine Beförderung von Briefen und Telegrammen im innern Verkehr größerer Orte als selbstverständliche Fortsetzung der Einrichtungen für den Generalverkehr. Von letzterem gesonderte Anstalten des *Lokalverkehrs*, wie z. B. Fernsprech-Anlagen zu betreiben, wird aber dem Staate nur dann zukommen,

wenn solche nicht ohne Benutzung seiner ohnehin bestehenden Vorkehrungen und nicht außer Verbindung mit ihnen betrieben werden können, oder wenn sich eine Entwicklung derselben zu allgemeinen Verkehrsmitteln voraussehen läßt. Aus dem bezeichneten Wesen der Staatsunternehmung folgt auch, daß sich Staatseisenbahnen nur als zusammenhängendes, über das ganze Land verbreitetes und immer mehr auszubreitendes Netz rechtfertigen lassen, und der Betrieb von einzelnen Bahnstrecken durch den Staat nur als von künftigen Theilen eines solchen Sinn und Berechtigung hat. Es ist durchaus nicht einzusehen, wie die Staatsverwaltung dazu berufen sein sollte, den Betrieb *einzelner* Bahnstrecken dauernd zu übernehmen, zumal dabei eine Abhängigkeit von Privatgesellschaften in der Regel stattfinden würde.

Daß die Verkehrsunternehmungen des Staats, soweit der Staatsbetrieb in ihrer Natur begründet ist, einen, sei es rechtlichen, sei es nur faktischen *Monopolcharakter* haben, muß im finanziellen Interesse der Gesammtheit gefordert werden; die Concurrenz verschiedener Unternehmer hat hier keinerlei vortheilhaften Einfluß auf die Art und Güte des Betriebes selbst, sondern würde nur dazu führen, daß auf besonders günstigen Strecken concurrirende Privatunternehmungen entstünden, und so die Erträge des Staatsnetzes, das auch unrentablere Linien umfassen muß, zu Gunsten einzelner Orte und Privatgesellschaften in ganz ungerechtfertigter Weise herabdrückten. Dem Staatsbetrieb wird es durch den Wunsch, der Allgemeinheit zu dienen, sowie durch die Controle der Presse und Parlamente an Antrieb und Nöthigung zu guter Verwaltung nicht fehlen.

Ueber die *Geeignetheit der Staatsverwaltung* für Verkehrsunternehmungen dürfte im Hinblick auf unsere europäischen Kulturstaaten gegenwärtig kein ernsthafter Streit mehr sein; nicht nur bei Post und Telegraph, sondern auch bei den Eisenbahnen ist er durch die Praxis zu Gunsten des Staats entschieden. Die mindestens gleiche Befähigung der Staatsverwaltung wie derjenigen der Aetiengesellschaft ist allgemein anerkannt, mag man auch noch darüber streiten, ob die erstere der letzteren überlegen sei. Welche Form bei gleicher Geeignetheit den Interessen des Publikums günstiger ist, kann nicht zweifelhaft sein; und zwar unterliegt der Staatsbetrieb der Transportanstalten um so geringeren Bedenken, je gleichmäßiger sie über das Territorium organisirt sind, also alle Landestheile von ihnen Nutzen haben.

§ 21. Aber gerade dann, wenn eine solche gleichmäßige Ausbreitung vorhanden, tritt die Frage in den Vordergrund, nach welchen *finanziellen Gesichtspunkten* die staatlichen Transportunternehmungen *verwaltet* werden sollen. So lange es sich um einzelne Linien handelt, ist es außer Frage, daß in gleicher Weise wie von der Privatwirthschaft nach dem höchsten Reinertrage gestrebt werden muß, wenn auch mit dem Vorbehalt, daß der Staat gegen das beschäftigte Personal und das Publikum niemals mit der selbstinteressirten Rücksichtslosigkeit verfahren darf, mit der die Privatunternehmung ihren Gewinn sucht. Es wäre unzweifelhaft ungerechtfertigt, wenn der Staat wirthschaftliche Unternehmungen, an denen die Gesammtheit ohne prineipielles Interesse ist, nicht nach dem Gesichtspunkte der höchsten Rentabilität betreiben oder gar auf Einnahmen daraus verzichten wollte. Sobald jedoch durch die Ausdehnung der Verkehrsunternehmung über den ganzen Staat das Interesse an ihr ein allgemeines wird — natürlich nicht in dem Sinne, daß alle Staatsbürger ein *gleiches* Interesse daran hätten, was wohl überhaupt bei keiner Staatsanstalt der Fall ist, — darf vernünftiger Weise gefragt werden, ob statt der privatwirthschaftlichen Behandlungsweise etwa der Gesichtspunkt der einfachen Kostendeckung oder wenigstens des geringeren als des höchsten erzielbaren Reinertrages bei der öffentlichen Unternehmung Platz greifen solle.

Hinsichtlich der Wege, welche nur Transportgelegenheiten bieten, war es uns nicht zweifelhaft, daß bei ihnen unentgeltliche Darbietung stattfinden solle oder doch nur Beiträge

zur Unterhaltung, welche den Verkehr nicht stören und höchstens die Kosten decken, statthaft seien. Wo es sich aber um eigentliche *Transportleistungen* des Staats handelt, wie bei den in Rede stehenden Unternehmungen, erscheint schon die Wirthschaft bezw. die Normirung der Preise nach dem Princip der bloßen Kostendeckung nicht mehr gerechtfertigt, sondern es soll das Streben nach Erzielung von Ueberschüssen in mäßigem Umfange seinen Platz behaupten in der Weise, daß die staatliche Verwaltung der Transportunternehmungen als eines Ganzen einen Mittelweg zwischen dem Streben nach reiner Kostendeckung und nach höchster Rentabilität einschlage; wobei zugleich das Streben nach thunlichster Verallgemeinerung der Anlagen obwalten muß. Diese Forderung wird folgendermaßen näher zu begründen sein.

Die öffentliche Transportunternehmung wird in ihren einzelnen Zweigen — Post, Eisenbahn, Telegraphie — nach *demselben* allgemeinen finanziellen Gesichtspunkte zu behandeln sein, sobald die, wie schon dargelegt, zwar geschichtlich gegebene, aber sachlich unbegründete Trennung dieser Zweige überwunden und der normale Zustand der einheitlichen Verkehrsorganisation in der Hand des Staats hergestellt ist. Wenn eine einheitliche Organisation des öffentlichen Transportwesens vorhanden ist, Eisenbahn und Telegraphie nicht mehr von der „Post" abgesondert sind, so wird schon die innige Verbindung der einzelnen Theile die Behandlung nach verschiedenen Principien unthunlich erscheinen lassen. Der Charakter der öffentlichen, überall hin verzweigten, allgemein zugänglichen Unternehmung wird es dann allerdings erlauben, von dem Princip höchster Rentabilität der *Ausnutzung* abzusehen. Bei der *Anlage* des Netzes ist dieses Princip selbstverständlich ausgeschlossen; beim Betrieb sollte von ihm, so lange Schulden für das Anlagekapital zu verzinsen sind, nur mit Vorsicht abgegangen werden. Andererseits werden hier wirthschaftliche Leistungen geboten, die einen durchaus anderen Caratter haben wie die Thätigkeit, die der Staat mit seinen übrigen Leistungen auf dem Gebiete des Verkehrswesens, der Wegbarmachung des Landes — Anlage von Straßen, Kanälen — entfaltet, durch welche ja nur eine allgemeine Grundlage des wirthschaftlichen Fortschritts, die Wegsamkeit, geboten und die eigentliche Verkehrshandlung erst von dem Einzelnen ausgeführt wird. Jene Transportunternehmungen hingegen bieten einzelne Verkehrsakte, deren Preis sich jeder, der sie in Anspruch nimmt, in seiner Wirthschaft, bei seiner Güterproduktion berechnen kann und muß, und die für den Einen selten, für den Anderen sehr häufig ausgeführt werden. Für solche Leistungen nicht mindestens volle Kostendeckung in Anspruch zu nehmen, würde durchaus ungerechtfertigt sein. Diese Kostendeckung aber ist nicht auf den einzelnen *Theil* der Verkehrsorganisation und nicht auf die einzelne Linie, sondern auf das Ganze zu beziehen. Einestheils werden einzelne Kategorieen von Leistungen, die man auch dem weniger Wohlhabenden besonders leicht zugänglich machen möchte, niedriger im Preise angesetzt (tarifirt), anderntheils die Mindererträge unrentabler auf die Mehrerträge guter Linien übertragen werden dürfen. Diese Art der finanziellen Behandlung liegt im Charakter der öffentlichen Unternehmung und sie ist bei den Transportunternehmungen gerade mit ein Hauptgrund, der dieselben als staatliche empfiehlt. Das Princip der reinen Kostendeckung würde voraussetzen, daß man die Preise thunlichst genau nach den Gesammtkosten der Organisation festsetze und etwaige Ueberschüsse zu Verbesserungen oder zur Herabsetzung der Tarife benutze. Nun ist aber weiterhin nicht einzusehen, warum die Verkehrsanstalten nicht zur Erzielung eines mäßigen finanziellen Ueberschusses benutzt werden sollten. Mindestens so lange der Staat nothwendige Genußmittel, wie Salz, Bier u. s. w. besteuert, scheint es ungerechtfertigt, die Transportleistungen zum Selbstkostenpreise zu liefern. Ohne daß bis zu der Grenze gegangen zu werden braucht, bei der eine Erhöhung der Preise von der Benutzung der Anstalt abschrecken bezw. einen Rückgang darin veranlassen würde, wird sehr wohl eine Preisnormirung zu finden sein, welche die Interessen des *verkehrenden*

Publikums einerseits, des *steuerzahlenden* andrerseits gleichmäßig berücksichtigt. Und nicht nur den indireckten, sondern auch den direkten Steuern gegenüber erscheinen die in den bezeichneten Schranken gehaltenen Ueberschüsse der Erwerbseinkünfte aus den Transportunternehmungen des Staats durchaus gerechtfertigt. Das vollständige Zurückweisen des sogenannten fiskalischen Gesichtspunktes bei den öffentlichen Verkehrsanstalten, wie es in neuerer Zeit bei Schriftstellern über Finanzwissenschaft und Verkehrswesen gefunden wird, erscheint durchaus als übertriebene Reaction gegen die früher in der Praxis vorhandene einseitige fiskalische Behandlung derselben. Das Streben nach Erzielung einer mäßigen Rente aus den Transportunternehmungen ist, dem Vorgetragenen zufolge, durchaus volkswirthschaftlich geboten[23]). Hiermit verträgt es sich zwar ganz wohl, daß vorübergehender Ertragslosigkeit oder Unterbilanz nicht mit sofortiger Tariferhöhung begegnet werde, auf die Dauer aber würde eine Zubuße aus anderen Mitteln nicht zu rechtfertigen sein.

Uebrigens ist nach der neueren Gestaltung des Verkehrswesens die finanzielle Behandlung desselben für den einzelnen Staat nicht mehr ganz autonom; namentlich ist hier an die durch die Bedürfnisse des Weltverkehrs hervorgerufenen internationalen Postverträge zu erinnern, welche die Tarifpolitik der einzelnen Staaten durch Feststellung von internationalen Portosätzen, welche auf die nationalen nothwendiger Weise zurückwirken, binden. Bei diesen Verträgen wird, wie es auch bisher geschehen, das Bestreben der Kontrahenten mit Recht darauf gerichtet sein, die schon für einen großen Theil des Verkehrsgebiets bestehenden Sätze zu fixiren und die Tarife in einer Höhe festzustellen, welche, bei der schon wegen der Bevölkerungszunahme fortdauernd steigenden Verkehrsfrequenz, wenigstens die bisherige Rentabilität garantiren. Diese internationalen Verträge haben aber auch dadurch große finanzielle Bedeutung, daß sie, abgesehen von der Erleichterung des Verkehrs, die Besorgung desselben verbilligen, indem sie die Expedition und die Abrechnung vereinfachen, Ersparnisse an Zeit und Arbeitskraft herbeiführen.

Nachdem wir uns so über die allgemeinen Gesichtspunkte hinsichtlich der Erwerbseinkünfte aus der Verkehrsorganisation verständigt haben, gehen wir zu den einzelnen Theilen dieser letzteren über.

2. Post.

§ 22. Für die öffentliche Organisation der Transportleistungen, die wir mit dem Namen Post zu bezeichnen gewohnt sind und wobei wir hauptsächlich an die Beförderung von Briefen, sonstigen schriftlichen Mittheilungen und Druckschriften denken, haben die modernen Kulturvölker bereits in dem altrömischen cursus publicus ein Muster vorgefunden[24]). Die Römer empfanden bei ihrem großartigen Verwaltungsmechanismus, der sich über alle damals bekannten Theile der Erde erstreckte, naturgemäß das Bedürfniß nach einer staatlichen Verkehrsanstalt. Auf dem Netze von Staatsstraßen, mit denen das Reich durchzogen war, wurde dann auch die regelmäßige Korrespondenz der Behörden schon zur Zeit der Republik durch Statores, cursores und tabellarii unterhalten, und Kaiser

23) Man muß durchaus W. *Roscher* zustimmen, welcher in seiner Nationalökonomik, Th. III, S. 414 sagt: „Wie die Menschen einmal sind, ist jeder Versuch, einen hoch angeschwollenen Staatsbedarf nur durch unmittelbare Besteuerung des Einkommens zu decken, wahrscheinlich undurchführbar. — Will man sich aber helfen durch Hinzufügung mehrerer kleiner, das Einkommen bloß mittelbar erfassenden Steuern, deren jede freilich ihre besonderen Schattenseiten hat, wo man jedoch hoffen kann, daß namentlich die Schattenseiten der sogen. direkten (Ertrags-) und indirekten (Produkten-) Besteuerung einander ziemlich compensiren, so ist der *Gewinn des Staats von seinen Transportleistungen gewiß keiner der schlechtesten.*"

24) Für die Geschichte des Postwesens: Sax a. a. O. I. 313. E. *Hartmann*, Entwicklungsgeschichte der Posten von den ältesten Zeiten bis zur Gegenwart, mit besonderer Beziehung auf Deutschland, Leipzig 1868. *Stephan*, Geschichte der preußischen Post, Berlin 1859. P. D. *Fischer*, Post und Telegraphie im Weltverkehr, Berlin 1879.

Augustus organisirte den cursus publicus, die zu Verwaltungszwecken dienende römische Reichspost. Auf bestimmten Stationen, mansiones, wurden von Staats wegen Fahrzeuge (reda, carrus, clabula), Thiere (animalia publica, equi cursales, veredi) und Beamte (hippocomi, mancipes, agentes in rebus, curiosi, reteres) aufgestellt, um die Korrespondenzen und Päckereien der Behörden und solcher Personen, die durch sogen. evectiones amtlich legitimirt waren, rasch und regelmäßig zu befördern. Von Augustus bis zum Untergang des Römerreichs bilden die Verordnungen über Benutzung und Unterhaltung dieser Anstalten und über die Verpflichtungen der Provinzialen zur Instandhaltung und Unterstützung derselben einen bedeutenden Theil der Gesetzgebung. Nach Verfall des Reichs unter der Herrschaft der Vandalen und Gothen blieb der cursus publicus noch zum guten Theil bestehen und wurde namentlich unter Theodorich gepflegt. Dann, unter der Herrschaft der Longobarden, gehen die Spuren der Anstalt in Italien verloren, lassen sich aber in Gallien unter den Merovingern noch wahrnehmen. Von Karl dem Großen sollen die regelmäßigen Verkehrsverbindungen zwischen den einzelnen Reichstheilen wieder belebt worden sein, dann aber hat sich Jahrhunderte lang die Staatsverwaltung nicht mehr mit solchen Organisationen befaßt. Es entwickelte sich jedoch zunächst im Anschluß an Märkte und Handel ein geregeltes Botenwesen innerhalb einzelner Gebiete; bemerkenswerth ist namentlich dasjenige der deutschen Hansestädte mit den Knotenpunkten in Hamburg, Nürnberg, Köln; auch an die Geschäftsreisen der Metzger knüpfte sich vielerorts ein regelmäßiges Vermittlungswesen für die Korrespendenz des Publikums. Sehr früh entstanden auch Botenanstaiten der Universitäten. Derjenigen von Paris wird am Ende des 13. Jahrhunderts als bestehend gedacht; anfangs nur für den Verkehr der Universitätsangehörigen, zwischen ihren Aufenthaltsorten und ihrer Heimath bestimmt, wurden sie dann auch dem größeren Publikum zugänglich. Besonders bemerkenswerth ist auch das im 14. Jahrhundert vom deutschen Orden organisirte Botenwesen, welches zwischen seinen verschiedenen Sitzen vermittelte; mit dem Haupt-„Briefstall“ zu Marienburg in Westpreußen.

Eine ganz neue Aera für das Verkehrswesen beginnt dann mit dem Zeitalter der Entdeckungen und Erfindungen. Zum ersten Male unter Ludwig XI. von Frankreich wurde in der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts wieder eine Regelung des Verkehrswesens von Staats wegen unternommen. Unter seinem Nachfolger, Karl VIII., findet sich zuerst der Ausdruck: postes. Zugleich tauchen in Deutschland landesherrliche Botenanstalten auf. Albrecht von Brandenburg unterhielt eine regelmäßige Korrespondenz zwischen der Mark und Franken, Albrecht der Beherzte von Sachsen zwischen Meißen und Westfriesland, im Jahre 1611 entstand in Leipzig das erste „Postamt“. In Oesterreich stand bereits am Ende des 15. Jahrhunderts unter Friedrich III. das Kurierwesen zwischen diesem Lande und Italien unter Aufsicht des Oberjägermeisters Roger von Taszis, und im Anschluß an diese Linie richtete Franeeseo de Taszis im Anfang des 16. Jahrhunderts eine Korrespondenz von Brüssel über Mailand nach Rom ein. Der Neffe dieses Franeeseo wurde von Kaiser Maximilian I. (1500) zum Generalpostmeister in den Niederlanden ernannt und in dieser Zeit leiteten drei Taxis die Korrespondenzverbindungen von Mailand, Madrid und Brüssel aus. Im Jahre 1595 erhielt dann nach langen Anstrengungen Leonhard von Taxis von Rudolf II. seine Bestallung als kaiserlicher Generalpostmeister im deutschen Reiche, und 1615 wurde dem Lamoral von Taxis durch Kaiser Matthias das Reichs-Generalpostmeister-Amt als ein neu angesetztes Regale für sich und seine männlichen Erben zu Lehen gegeben. Während dieser Zeit dauern die Kämpfe der Taxis gegen die anderen Botenanstalten der Städte, Corporationen und Landesherren, gegen die über das neue Regal mißvergnügten Reichsstände und auch gegen das österreichische Hofpostamt fort. Auf Oesterreich selbst nämlich erstreckten sich die Privilegien der Taxis nicht, sondern hier kam das Postwesen an die Familie von Paar. Auch in Brandenburg konnte Taxis keinen Fuß

fassen, sondern das landesherrliche Postwesen wurde aufrecht erhalten; ebenso errichteten Sachsen, Braunschweig und Hessen eigene Landesposten. Bestimmte Normen für das Taxis'sche Postregal wurden nicht aufgestellt, sondern nur allgemeine Verpflichtungen zur Aufrechterhaltung und Vermehrung der Kurse; in die Josefinische Wahlkapitulation wurde 1690 das Briefgeheimniß als Verfassungsartikel aufgenommen. Die von Frankreich ausgehenden Umwälzungen führten am Ende des 18. Jahrhunderts zu Beschränkungen des Taxis'schen Postwesens; der Verbleib desselben wurde indessen durch die deutsche Bundesakte festgesetzt und wirkte gegenüber der Zersplitterung des deutschen Territoriums in viele kleine Staaten als wohlthätiges Einigungsmittel des Verkehrs. Im Anfang der 40er Jahre schlossen Preußen, Bayern, Baden, Sachsen und Taxis Postverträge zur Erzielung größerer Einheit ab, 1850 wurde der Postverein zwischen Preußen und Oesterreich gegründet, dem zuerst und sofort Bayern beitrat. Mit dem Jahre 1866 beginnt für das deutsche Postwesen, welches wegen der centralen Lage Deutschlands das wichtigste in Europa ist, durch den Uebergang des Taxis'schen Postwesens auf den norddeutschen Bund ein neuer Abschnitt; bei der Errichtung des deutschen Reichs erweiterte sich das einheitliche deutsche Postgebiet auf das Gebiet des Reichs mit Ausnahme von Bayern und Württemberg, die ihre gesonderten Verwaltungen behielten. Der gegenwärtigen Organisation der Post dient das Reichspostgesetz vom 28. October 1871 zur Grundlage, wonach das Postmonopol sich nur noch auf verschlossene Briefe und auf Zeitungen politischen Inhalts, die öfter als einmal wöchentlich erscheinen, erstreckt.

In Frankreich führte namentlich Ludwig XIII. wesentliche Verbesserungen in der Postorganisation ein; 1634 wurde die Fahrpost (Messagerie) zur Besorgung des Personentransports eingerichtet, im Jahre 1653 in Paris sogar ein Versuch mit Aufstellung von Briefkästen und Frankirung mit Freikuverts gemacht. Im Jahre 1681 wurde das Monopolrecht für das gesammte öffentliche Transportwesen ausgesprochen; 1805 aber die Fahrpost, mit Ausnahme der Extrapost und Malle-(Briefwagen-)Post aufgegeben.

In England wurde die Post zuerst durch Heinrich VIII. im Anfang des 16. Jahrhunderts fester organisirt. Die erste Parlamentsakte über die Post datirt von 1656, darin wurde der Monopolcharakter festgestellt und der Wirkungskreis des Generalpostmeisters umschrieben; bis zum Jahre 1709, wo eine neue Akte die Post regelte, blieben sie zum Theil verpachtet, 1779 wurde das Monopol der Personenbeförderung aufgehoben.

Mit dem Päckerei- und Personenverkehr beschäftigen sich gegenwärtig noch wenige Staatsposten in größerem Umfange; von den unten genannten nur die deutschen, die österreichische und ungarische. Der Schwerpunkt liegt auch in den Ländern, welche die anderen Zweige des Postwesens mit betreiben, im Briefverkehr. Ueber die Ausdehnung des Postnetzes der wichtigsten europäischen Kulturländer und der Kosten der Postverwaltung geben die folgenden Zusammenstellungen eine Anschauung.

Post-Netz 1883.

Jahr: 1883 Staatspost-Gebiete von	Flächen-Inhalt qkm.	Einwohnerzahl	Einwohner auf 1 qkm.	Post-Anstalten	Eine Postanstalt entfällt		Post-Briefkasten	Post-Personal
					qkm.	Einwohner		
Deutschland . .	539 402	45 234 061	84	13 637	39,6	3 317	63 883	79 384 [1])
Oesterreich (1882)	299 984	22 144 244	74	4 073	73,7	5 437	9 247	14 450
Ungarn . . .	322 285	15 642 102	49	3 169	101,7	4 936	4 612	9 680
Frankreich . .	528 572	37 672 048	71	6 486	81,5	5 808	55 240	53 299 [2])
Italien . . .	296 306	28 951 374	98	3 698	80,1	7 829	12 591	18 790
Großbritannien und Irland	316 829	35 600 000	112	16 001	19,8	2 225	31 800	91 000 [2])

1) Ausschließlich 1333 Posthalter und 5456 Postillone, einschließlich des Telegraphenpersonals.
2) Einschließlich des Telegraphenpersonals.
Quelle: Statistik der deutschen Reichs-Post- und Telegraphenverwaltung für 1883. Berlin 1884. S. 48.

Nach der Statistik der Union postale vertheilten sich die Ausgaben folgendermaßen auf folgende Rubriken für das Jahr 1883 in Franken, die 3 letzten Stellen fortgelassen:

Jahr 1883. Staatspostgebiete von	Ausgaben in 1000 Franken für: Personal: Beamte	Personal: Unterbeamte (Briefträger u. s. w.)	Lokal und Material	Transport	und Subventionen an Bahn- und Schiffahrts-Unternehmungen	Zahlungen an fremde Postanstalten	Sonstiges einschl. Ersatz verlorener oder beschädigter Sendungen	Sa. der Kosten
Deutschland	62 018	43 851	17 090	34 349	unter Transport	8 088	27 735	193 131
Oesterreich	10 025	7 688	5 546	10 410	3 128	737	3 650	41 184
Ungarn	6 664		2 045	5 923	—	40	458	15 130
Frankreich	37 342	30 776	6 024	10 875	26 708	77	30 169	141 971
Italien	9 417	3 908	1 292	5 595	8 974	66	872	30 123
Großbritannien und Irland	67 752		8 632	25 342	16 366	—	10 779	128 871

Durch den allgemeinen Postvereinsvertrag vom 9. Oktober 1874 (in Geltung seit 1. Juli 1875, Beitritt Frankreichs am 1. Januar 1876) und den die „Weltpost" begründenden Vertrag vom 1. Juni 1878 ist bekanntlich eine, sich bereits über einen sehr großen Theil der Erde erstreckende völkerrechtliche Vereinigung geschaffen worden, welche die dem Weltpostverein angehörigen Staaten in Betreff des Korrespondenzen-Austausches zu einem einheitlichen Postgebiet mit gleichen internationalen Taxen und Versendungsbedingungen macht.

§ 23. Der finanzielle Ertrag der Postunternehmung wird bestimmt 1. durch die Organisation des Dienstes, 2. die Frequenz der Benutzung der Anstalt durch das Publikum, 3. die Höhe der Tarife. Zu 1. kommt neben der richtigen Disposition und Ausnutzung der Arbeitskräfte namentlich die Art der Geschäfte, welche von der Post betrieben werden, in Betracht, also ob außer der Briefpost auch die kostspieligere Packet- und Personenbeförderung, und die Höhe der Beförderungskosten, hier insbesondere das Verhältniß zu den Eisenbahnen. Wo Privatbahnen vorhanden sind, wird die Post einen Theil der Beförderungskosten auf diese abbürden können (Frankreich, Oesterreich, Schweiz) als Entgelt für die Concessionirung; soweit Staatsbahnen zu benutzen sind, kann natürlich eine unentgeltliche Beförderung der Post nicht stattfinden, da der Staat in jedem Falle die Beförderungskosten der Post auf seinen Bahnen zu tragen hat, mag eine formelle Abrechnung zwischen beiden Instituten stattfinden oder nicht[25]). Die Frequenz der Benutzung hängt ab einerseits von der Dichtigkeit und der Art der Beschäftigung der Bevölkerung und andererseits von den für die Benutzung gebotenen Erleichterungen. Die Dichtigkeit der Bevölkerung ist natürlich ein sehr wesentliches Moment der Rentabilität, weil für eine gleich gute Versorgung im Verhältniß zur Bevölkerung bei dichter Bewohnung weniger Postanstalten auf die Fläche zu kommen brauchen als bei dünner. Die Beschäftigung der Bevölkerung mit Handel wird mehr Anlaß zur Benutzung der Post geben als die mit Industrie, diese mehr als die mit Landwirthschaft; der Bildungsgrad der Bevölkerung tritt diesen Verhältnissen gegenüber als Faktor der Postfrequenz zurück und es ist durchaus nicht zulässig, von dieser auf jene zu schließen.

Die finanziellen Erträgnisse der Post in den Hauptländern Europa's waren 1883 folgende:

25) Für das deutsche Reich wird das Verhältniß zwischen Post und Eisenbahn durch das Eisenbahn-Postgesetz vom 20. December 1875 geregelt, welches an Stelle des § 4 des Postgesetzes von 1871 getreten ist.

Postgebiete	Einnahmen	Ausgaben	Ueberschuß
Deutschland	177,952,175 M.*	154,505,315 M.*	23,446,860 M.*
Oesterreich (1882)	32,556,108 „	27,006,822 „	5,549,286 „
Ungarn	12,816,794 „	12,103,716 „	3,713,078 „
Frankreich	128,582,045 „*	113,577,052 „*	15,004,993 „*
Italien	28,369,387 „	24,098,635 „	4,270,752 „
Großbrittannien und Irland	158,403,042 „	105,158,512 „	53,244,530 „

* Gemeinschaftlich für Post und Telegraphie.
Quelle: Statistik der Deutschen Reichs-Post- und Telegraphen-Verwaltung für 1883. (Berlin 1884.) S. 49.

Der Brief-Post-Verkehr für dasselbe Jahr weist folgende Zahlen auf:

Jahr 1883. Staats-Postgebiete von	Briefe	Postkarten	Drucksachen, Geschäftspapiere, Waarenproben	Zeitungs-Nummern	Zusammen	Auf 1 Einwohner: Briefe u. Postkarten	Auf 1 Einwohner: Drucksachen u. Zeitungen	Auf 1 Einwohner: Zusammen
	1000 Stück							
Deutschland	648 325	195 073	170 365	503 557*	1 517 320	18,6	14,9	33,5
Oesterreich (1882)	221 823	47 940	35 046	80 573	385 382	12,2	5,2	17,4
Ungarn	80 853	18 232	12 579	42 187	153 851	6,3	3,5	9,8
Frankreich	613 861	32 961	362 147	329 752	1 338 721	17,2	18,3	35,5
Italien	194 579	31 172	61 205	114 304	401 260	7,8	6,1	13,9
Großbritannien und Irland	1 370 641	153 586	294 595	184 025	2 002 847	42,8	13,5	56,3

Einschließlich 20 632 610 Stck. außergewöhnliche Zeitungsbeilagen.
Quelle: Wie zur vorhergehenden Tabelle.

Was die Erleichterungen in der Benutzung betrifft, so kommen hierfür eine ganze Anzahl von Maßregeln in Betracht: Dichtigkeit der Postanstalten, Regelmäßigkeit und Schnelligkeit der Kurse, Zuverlässigkeit der Besorgung, Anwendung der Frankomarken[26]), der Postkarten, Leichtigkeit der Berechnung des Portos. Was aber einerseits auf die Frequenz, andrerseits auf die Höhe der Einnahmen hervorragenden Einfluß hat, ist natürlich die Höhe des Portos und die Art der Feststellung desselben, das Tarifwesen überhaupt.

§ 24. Wie im § 21 auseinandergesetzt wurde, soll die Post als öffentliche Unternehmung keineswegs auf das Streben nach Reingewinn verzichten, sondern soll die Aufgabe, den Verkehr zu pflegen, mit derjenigen, eine Erwerbsquelle für den Staat zu sein, verbinden; wie das ja auch in der That von den modernen Postanstalten zumeist geschieht. Die Tarife sollen also auf die Deckung der Gestehungskosten und Erzielung eines mäßigen Unternehmergewinns berechnet sein. Das Naturgemäße ist, daß die Tarife sich nach den gebotenen Leistungen richten. Danach scheint hauptsächlich die Entfernung, auf welche die Sendung (Brief, Geld, Packet, Person) befördert werden soll, und ihr Gewicht (auch ihre Größe und Form) in Betracht zu kommen, daneben die verschiedene Güte des Weges, die bei der Sendung zu beobachtende Sorgfalt und das für ihre richtige Ablieferung übernommene Risiko (bei Werthsendungen), außerdem noch die Menge der auf die Sendung zu verwendenden Mühe (Einziehung von Porto für unfrankirte Sendungen, Nachnahme u. dgl.). In frühester Zeit bestand augenscheinlich das Bestreben, diese verschiedenen Momente bei Austaxirung der einzelnen Arten von Sendungen thunlichst zu berücksichtigen, indem die

26) Einführung zuerst in England durch Rowland Hill 1840; Frankreich 1843, Oesterreich und Preußen 1850. Die Postkarten eingeführt in Oesterreich-Ungarn 1869, im norddeutschen Postgebiet 1870, Großbritannien 1870, Frankreich 1873, Italien 1874. (Geschichte der Postkarte in der deutschen Post- u. Telegraphen-Statistik für 1880.)

Höhe des Portos sich nach der wirklich zurückgelegten Entfernung, nach dem Gewicht des Briefes ꝛc., auch nach der Beschaffenheit der Straße (andere Porti im Winter als im Sommer) abstufte. Die Tarife waren demgemäß mannigfaltig und vom Publikum selbst nicht zu berechnen, auch wurde dem Umstande wenig Rechnung getragen, daß niedrige Porti einen Anreiz zur Benutzung der Post geben. Allmälig wurde die Anzahl der Stufen oder Zonen verringert[27]), und der Entfernungskreis, in welchem ein einheitliches Porto galt, vergrößert. Mit der wachsenden Dichtigkeit des Verkehrs wurde es immer schwieriger, einerseits bei den Massentransporten von leichten Gütern, namentlich Briefen, die Kosten, die auf ein Stück entfielen, zu berechnen, andrerseits vielstufige Tarife zu handhaben. Im Jahre 1840 ging England mit einer sehr radikalen Reform des Briefportowesens auf die Anregung von Rowland Hill[28]) voran, nachdem dort durch eine besonders ungeschickte und den Bedürfnissen des Verkehrs nicht mehr entsprechende Postverwaltung die Forderung der Reform unabweislich hervorgetreten war. Durch die Einführung eines einheitlichen Portos für einen Brief bis zu bestimmtem Gewicht, der Briefmarken, des Frankaturzwanges, der Postbriefkasten wurde eine große Vereinfachung und daher Verbilligung des Expeditionsdienstes, durch Herabsetzung des Portos eine starke Zunahme des Verkehrs erreicht.

Die Entrichtung eines einheitlichen Portosatzes für einen ganzen größeren Postbezirk hatte schon am Ende des 17. Jahrhunderts in Oesterreich bestanden (6 Kr. für Briefe bis zu ½ Loth), jedoch später wieder einem Stufentarif Platz gemacht. — Die Hill'sche Postreform litt an dem Fehler, das Porto allzusehr herabzusetzen, nämlich von durchschnittlich 7½ pence auf den Einheitssatz von 1 penny für einen Brief von bestimmtem Gewicht. Die Briefzahl stieg zwar in Folge dieser Maßregel rasch und stark, die Roheinnahme der Post erreichte jedoch erst nach 10 Jahren, die Reineinnahme erst nach mehr als 30 Jahren die frühere Höhe. Es fand mithin eine Schädigung der Steuerzahler zu Gunsten der Briefschreiber, insbesondere also zu Gunsten des Handelsstandes, statt.

Die Rechtfertigung des Einheitsportos bezw. des Verzichts auf die fachgemäßer erscheinende Abstufung nach der Entfernung liegt darin, daß für die Gesammtkosten der Expedition der Briefe 1. die lokalen Kosten für Aufnahme und Abgabe, 2. die Frequenz der Route wesentlich maßgebend sind, die eigentlichen Beförderungskosten jedoch nur einen geringen Theil davon bilden. Auch für kleine Packete und für Geldsendungen gilt dies, in engeren Grenzen; für die Personenbeförderung natürlich nicht, obgleich auch hier die Frequenz bis zu einem gewissen Punkte verbilligend wirkt, zumal wenn sie keinen großen Schwankungen unterworfen ist. Eine wirklich genaue Abstufung des Portos kann auch da, wo sie gerechtfertigt wäre, schon deshalb nicht stattfinden, weil für die am häufigsten vorkommenden Sätze die nach dem gegebenen Geld- und Rechnungssystem anwendbaren Abrundungen (10, 20, 25 Pfennige, centimes ꝛc.) maßgebend sind. — Die anderen Staaten sind dem englischen Vorgange der Vereinfachung und Verbilligung der Porti allmälig nachgefolgt. In Deutschland wurde der Entfernungs-Stufentarif für Briefe mit der Entstehung des norddeutschen Postgebiets im Jahre 1867 abgeschafft. Eine gewisse Gewichtsgrenze muß natürlich, schon um den Begriff „Brief“ postalisch definiren zu können, eingehalten werden, und innerhalb der Kategorie „Brief“ pflegt jetzt bekanntlich eine unterste Stufe — im Weltpostverein 15 gramm — ausgeschieden zu werden. Die in dieser sich bewegenden Briefe sind die normalen oder „einfachen“. Mit der Begründung des Weltpostvereins wurde bekanntlich auch für internationale Briefe, Postkarten, Drucksachen-Sendungen ein Einheitsporto eingeführt, so daß die Tarifpolitik in den Hauptpunkten gegenwärtig vertragsmäßig beschränkt ist. Die Ermäßigungen des Portos, welche dem der Briefe gegenüber für Zeitungen, Drucksachen u. dgl. zugestanden werden, rechtfertigen sich insoweit, als mit Hülfe solcher Tarife regelmäßige Massenversendungen von derartigen Gütern stattfinden

27) Die Geschichte der Portotarife bei Sax a. a. O. S. 349.

28) Derselbe entwickelte seine Vorschläge zuerst in der Schrift: Post office Reform, its importance and practability, London 1837.

und daher den dieselben bewirkenden großen Kunden billigere Bedingungen gewährt werden können. Solche Erleichterungen müssen nach geschäftlichen Grundsätzen jedem Benutzer zugestanden werden, welcher die regelmäßige Aufgabe einer größeren Menge von Sendungen verbürgen kann; denn an und für sich ist es für die Tarifirung (Kosten-Schätzung und Festsetzung) gleichgültig, ob die Sendung geschrieben oder auf mechanischen Wege (durch Druck u. s. w.) hergestellt ist.

Aus dem in diesem § und vorher Vorgetragenen geht hervor, daß der Post zwar nicht in erster Linie die Aufgabe zugesprochen werden kann, Erwerbseinkünfte (Reinertrag) für den Staat zu erzielen, daß aber andererseits durchaus keine Gründe vorhanden sind, von den durch die Natur des Unternehmens gegebenen Geschäftsgrundsätzen abzuweichen, vielmehr die Versorgung des Publikums mit einem zwar billigen, aber für seine einzelnen Leistungen durchaus angemessen zu bezahlenden Verkehrsmittel in's Auge zu fassen ist.

Wir möchten diesen Gesichtspunkt gegenüber den in neuerer Zeit vielfach übertriebenen Ansprüchen an die Post betonen, welche aus ihrer sogen. „Kultur-Mission“ gefolgert werden. Die Benutzung der Post geschieht entweder im geschäftlichen Interesse, und dies ist in ganz überwiegendem Maße der Fall, oder zur Aufrechterhaltung persönlicher Beziehungen; beiden gegenüber hat der Staat keinen Grund, diese seine Leistungen nach unwirthschaftlichen Grundsätzen darzubieten, da dieselben durchaus nicht mit denen in Parallele zu stellen sind, die er durch allgemeine und in ihren Werthen unbemeßbare Kulturleistungen, wie z. B. Schulunterricht, gewährt. Dadurch, daß der Staat als Unternehmer auftritt, wird die thunlichst gleichmäßige und billige Zugänglichkeit des Verkehrsmittels verbürgt, die unwirthschaftliche Verbilligung führt aber zur Luxusconsumtion der Staatsleistungen, die den verschiedenen Volksschichten in sehr ungleicher Weise zu Gute kommen und auf eine Benachtheiligung Derer, welche der Korrespondenz weniger bedürfen, hinauslaufen würde. — Daß die Post als staatliche Unternehmung nicht nur gegen das Publikum, sondern auch gegen ihre Angestellten besondere Verpflichtungen hat, hoben wir schon vorher bezüglich der öffentlichen Unternehmungen überhaupt hervor. — Ueber die Post als Vermittlerin von Spareinlagen, Postsparkassen, hatten wir schon im § 16 zu sprechen.

5. Telegraphie und Fernsprecheinrichtungen.

§ 25. Die gewerbsmäßige Beförderung von Nachrichten durch Elektrizität wurde sogleich bei der Entdeckung dieser Transportart im Anfange der 40er Jahre dieses Jahrhunderts in allen Kulturländern mit Ausnahme Großbritanniens und der Vereinigten Staaten von Amerika als öffentliche Unternehmung behandelt, und nur die unterseeischen Telegraphen haben sich (seit 1851; Dover-Calais) durch Privatunternehmung entwickelt.

Die Geschichte des telegraphischen Nachrichten-Verkehrs[29]) knüpft sich zunächst an die Eisenbahn. Er gelangte zuerst 1840 an der Blackwall-Bahn in England zur praktischen Verwendung, in Deutschland 1843 bei der Rheinischen Eisenbahn, und es ist bekannt, eine wie wichtige Stellung die elektrische Telegraphie gegenwärtig im Eisenbahndienste einnimmt. Soweit sich dieselbe auf diesen beschränkt, hat der Staat keine Veranlassung gehabt, sich ihrer zu bemächtigen. Für den öffentlichen Verkehr wurden i. J. 1844 die ersten Linien in den Vereinigten Staaten und in England von Privatgesellschaften angelegt; als Staats-Unternehmung besteht die Telegraphie in Oesterreich und Preußen seit 1849, Bayern 1850, Baden, Frankreich 1851, Württemberg 1853. Die gegenwärtige Länge der dem Publikum zugänglichen Telegraphen-Linien in denjenigen Ländern, für welche wir auch die Ausdehnung des Postnetzes beobachteten, ist Folgende:

29) Für dieselbe s. außer den zur Geschichte der Post angeführten Schriften besonders: E. Behm, Die modernen Verkehrsmittel. Dampfschiffe, Eisenbahnen, Telegraphen, 19. Ergänzungsheft zu Petermann's geographischen Mittheilungen, Gotha 1867. K. Knies, Der Telegraph als Verkehrsmittel, Tübingen 1857. Für die Verfolgung der Fortschritte dieser Verkehrsmittel ist besonders werthvoll die von der deutschen Reichspostverwaltung herausgegebene Monatsschrift: „Archiv für Post und Telegraphie“.

Das Telegraphen-Netz im Jahre 1883.

Staaten	Staats-Telegraphen-Linien Km.	Im Besitze von Staats- und Privat-Eisenbahnen und von Privaten befindliche Telegraphenlinie Km.	Staats-Telegraphen Anstalten	Im Besitze von Staats- und Privat-Eisenbahnen und von Privaten befindliche, dem Privatverkehr geöffnete Telegraphen-Anstalten	Eine Anstalt entfällt auf qkm.	Eine Anstalt entfällt auf Einwohner
1	2	3	4	5	6	7
Deutschland . .	76 219	20 509	8 261	3 253	46,8	3 929
Oesterreich . .	23 769	12 695	1 282	1 503	107,7	7 951
Ungarn . . .	15 097	1 127	541	707	258,2	12 534
Frankreich . .	77 710	15 151	4 791	2 732	70,3	5 008
Italien . . .	26 941	1 743	1 848	889	108,3	10 578
Großbritannien und Irland .	44 444	—	4 375	1 503	53,9	6 056

Angaben über das Personal der Telegraphie lassen sich nicht mit Sicherheit machen, da es theils mit dem der Post, auch der Verwaltung nach, vereinigt ist (Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Irland) oder auch, wo dieses nicht der Fall ist, eine theilweise Kombination stattfindet (Oesterreich, Ungarn). — Für Italien wird die Stärke des Telegraphenpersonals auf 5451 angegeben.

Quelle: Statistik der deutschen Reichs-Post- und Telegraphen-Verwaltung für 1883. Berlin 1884. S. 50. — Ueber unterseeische Kabel insbesondere s. Preußische Statistische Zeitschrift, 1883, H. III. u. IV. S. XXIX.

Ueber die Entwicklung des Telegraphennetzes in Europa geben folgende Zahlen Auskunft:

	Länge der Linien	Zahl der Telegraphenstationen.
1860	126 140 km	3 502
1865	178 114 "	7 785
1870	271 297 "	13 387
1875	336 928 "	26 019
1880	415 501 "	34 185

§ 26. Die Zweckmäßigkeit des Betriebs der Telegraphen als öffentlicher Correspondenz-Anstalt durch den Staat für dessen Verwaltung selbst und das Publikum ist allgemein anerkannt; auch in Großbritannien ist die Telegraphie aus zwingenden Gründen und mit gutem Erfolge vom Staate i. J. 1869 übernommen worden und auch in den Vereinigten Staaten ist man nicht mehr darüber in Zweifel, daß das Publikum durch Staats-Telegraphie besser bedient sein würde, wie durch die noch bestehende Privatunternehmung. Die Mängel der Verwaltung eines solchen Verkehrs-Mittels durch eine monopolisirende Privatgesellschaft liegen ebenso klar, wie die der Zersplitterung unter einer Anzahl von Privatanstalten. Der Staat hat den Vortheil, die elektrische Nachrichten-Beförderung mit den schon vorhandenen Einrichtungen für die ältere Art der Correspondenz vereinigen zu können und soll dies selbstverständlich thun, da bei der Brief- und Fahrpost eine Menge nicht voll ausgenutzter Kräfte beschäftigt werden müssen. Das Interesse der Staatsangehörigen verlangt die Ausdehnung der Verkehrsmittel auch in wenig verkehrsreiche Gegenden und kleine Orte. Hier füllt der Dienst der „Post“ die volle Zeit und Kraft einer Person nicht aus, denselben aber als Nebenbeschäftigung einem Privatmanne zu übergeben, hat oft große Schwierigkeiten und immer große Bedenken. Der Telegraph kann also in diesen sehr häufigen Fällen ohne Vermehrung der Personalkosten mit besorgt werden, und da wo Staats-Eisenbahnen sind, kann nicht selten der Stationsvorstand für beide Verkehrszweige mit verwendet werden. Außerdem ist bei der gegenwärtigen Ausbildung der Staatsverwaltung der Telegraph auch als Verkehrsmittel für diese selbst so wichtig, daß schon hierin ein Grund für den Staatsbetrieb liegt. Der auch formelle Ausschluß der Privatkonkurrenz, also Monopol-Betrieb, ist hier aus denselben Gründen angezeigt, wie bei der Briefpost; die Anstalt würde der Gesammtheit auf eine ganze ungerechtfertigte Weise zu Gunsten

kleinerer Interessentenkreise vertheuert werden, wenn man Privaten die Möglichkeit gewähren wollte, auf den rentablen Linien Konkurrenz zu machen und die unrentablen dem Staat zu überlassen. Auch ist ein Bedürfniß nach Konkurrenz zur Anregung von Verbesserungen im Staatsbetriebe den gegenwärtigen Staats-Telegraphen-Verwaltungen gegenüber wohl fast nirgends zu konstatiren.

Wäre die Telegraphie Privatverwaltungen überlassen worden, so würden wohl auch kaum internationale Vereinigungen, die bei diesem hervorragend auf weite Fernen berechneten Verkehrsmittel besonders angezeigt sind, zu Stande gekommen sein, wie es in der That unter den Staatsverwaltungen schon sehr frühe geschehen ist. Ein deutsch-österreichischer Telegraphen-Verein wurde schon 1850 geschaffen, 1865 der allgemeine Telegraphen-Verein (mit periodischen Conferenzen und dem internationalen Bureau der Telegraphen-Verwaltungen zu Bern), ein Vorbild des Welt-Postvereins; derselbe stellt die gemeinsame Ordnung des Dienstbetriebes, sowie die Uebereinstimmung der Vorschriften über Annahme, Beförderung und Bestellung der Depeschen her, auch werden Verabredungen über Höhe und Theilung der Gebühren im internationalen Verkehr durch ihn vermittelt und erleichtert.

§ 27. Der Betrieb von Fernsprech-Einrichtungen (Telephonie) ist zuerst von der deutschen Reichspostverwaltung als Staatsunternehmung im Anschluß an die Telegraphie aufgenommen worden. Falls der Gebrauch dieses Verkehrsmittels auf kleine Entfernungen und kleine Kreise des Publikums beschränkt bleibt, würde sich dasselbe für den Staatsbetrieb kaum empfehlen; ein Alleinrecht auf den Betrieb ist dem Staate bis jetzt noch nirgends ertheilt.

Der erste Fernsprech-Betrieb größeren Umfanges wurde in Berlin im Jahre 1881 eröffnet. Am Ende des Jahres 1883 bestanden bereits in 37 Städten des deutschen Reichs-Postgebiets Fernsprechanlagen, deren 5851 Fernsprechstellen (darunter 13 öffentliche) 878 703 Verbindungen vermittelten. Auch waren bereits Verbindungen verschiedener Städte mit einander ausgeführt: Hamburg mit Altona, Wandsbeck, Harburg; Barmen-Elberfeld, Berlin-Potsdam, Bremen-Bremerhaven, Cöln-Deutz, Mülhausen-Gebweiler, Mannheim-Ludwigshafen. (Archiv für Post und Telegraphie, Jahrg. 1884, S. 209.)

§ 28. Das Tarifwesen hat beim Telegraphen eine ähnliche Entwickelung durchgemacht, freilich in sehr kurzer Zeit, wie bei der Briefpost: zuerst genaue Abmessung nach der Entfernung nebst einem Bestellgeld, dann Entfernungs-Zonen, dann einheitlicher Tarif durch das ganze Staatsgebiet. Anfänglich schied man die Depeschen in „einfache“, die bis zu einer gewissen Wortzahl (10, 15, 20) gerechnet wurden und nahm für eine bestimmte Summe von Worten darüber ein Zuschlagsporto; gegenwärtig ist eine bestimmte Grundtaxe als Entgelt für die allgemeinen Unkosten und dazu eine Taxe für jedes Wort üblicher. Diese Berechnungsart scheint darin begründet, das jedes zu telegraphirende Wort den Expeditonsaufwand erhöht, außerdem die Kürze der Depeschen dadurch begünstigt wird. Freilich wird die Taxirung dabei etwas schwieriger. Bei Aufstellung der Taxe darf die Telegraphenunternehmung dem Streben nach Reineinnahmen noch viel mehr nachgeben, als wir es für die Post als zulässig erklärt hatten, denn die Benutzung dieses Verkehrsmittels ist wirkliches und dringendes Bedürfniß für sehr viel kleinere Kreise und seltenere Fälle, als die briefliche Correspondenz.

Noch mehr ist dies natürlich bei den Fernsprecheinrichtungen der Fall, die bis jetzt zwar öffentlich, aber doch nicht in der Weise für den allgemeinen Gebrauch eingerichtet sind, daß sich Jeder derselben ohne Weiteres gegen Erlegung der Taxe bedienen könnte. Die Leitungen verbinden die festen Kunden der Anstalt und die Bezahlung geschieht mittels Abonnement.

Ueber die Stärke des Telegraphen-Verkehrs und die Einnahmen aus demselben geben folgende Zahlen Rechenschaft:

Jahr 1883. Staaten	Aufgelieferte Telegramme 1000 Stck.	Auf je 100 Einwohner	Einnahme	Ausgabe	Ueberschuß
			der Telegraphenverwaltung in Mark		
Deutschland	15 301	33,8	mit dem Postbetrieb vereinigt		
Oesterreich (1882)	4 719	21,3	7 125 805	6 003 331	1 122 474
Ungarn	2 617	16,7	3 532 498	3 418 697	113 801
Frankreich	25 661	68,2	mit dem Postbetrieb vereinigt		
Italien	6 987*	24,1	8 234 657	7 470 023	764 634
Großbritannien und Irland .	31 492	88,0	35 922 340	34 873 923	1 048 417

Quelle: Statistik der deutschen Reichs-Post- und Telegraphen-Verwaltung für 1883. Berlin 1884. S. 50.

* Darunter 616 151 ausschließlich auf Eisenbahn-Telegraphenlinien beförderte Telegramme. — Die Zahl der aufgelieferten Telegramme ist ein besserer Maßstab der Frequenz als diejenige der beförderten, da in dieser die vom Ausland angekommenen und die nur durch das Inland gegangenen enthalten sind.

4. Eisenbahnen.

§ 29. Wie schon in den früheren §§ dieses Abschnitts gezeigt wurde, bilden sich die Eisenbahn-Unternehmungen immer mehr zum wichtigsten wirthschaftlichen Besitzesstande der Staaten heraus und von den hauptsächlichen europäischen Kulturstaaten hat nur Großbritannien noch keine Anstalten getroffen, um die ihrer Natur nach auf den Staatsbetrieb angewiesenen Eisenbahnen in denselben hinüberzuleiten, während in den anderen, theils der Ankauf der Privatbahnen ins Werk gesetzt wird, oder deren Heimfall gesichert ist, theils mit dem Bau von Staatsbahnen vorgegangen wird. (s. auch Bd. I. Abh. IX.

Durch den Mangel an Erkenntniß der volkswirthschaftlichen Natur und Wichtigkeit der Eisenbahnen ist es zu erklären, daß anfangs meistens der Privatunternehmung mehr oder weniger freier Spielraum gelassen wurde. Erst allmälig bemächtigten sich die Staaten dieses Verkehrsmittels und fügen es der öffentlichen Verkehrsorganisation ein.

Die Geschichte der Eisenbahnen[30]) beginnt bekanntlich in den meisten Ländern mit der systemlosen Konzessionirung einzelner Linien. Beispiele sofortigen energischen Eingreifens des neuen Verkehrsmittels durch den Staat wurden nur von kleineren Staaten gegeben; zuerst von Belgien, das schon 1834 ein Staatsbahnnetz entwarf, nachher freilich auch Privatbahnen zuließ.

Unter den deutschen Staaten ist Baden seit 1838, Württemberg seit 1842 konsequent mit der Entwicklung eines Staatsbahnnetzes vorgegangen; auch Hannover hatte (seit 1841) das ausschließliche Staatsbahnsystem befolgt. In Bayern, auf dessen Gebiet im Jahre 1835 die erste Dampf-Eisenbahn in Deutschland durch eine Privatgesellschaft dem Publikum übergeben worden ist (Nürnberg-Fürth), wurde im rechtsrheinischen Theile mit dem Ankauf der 1840 eröffneten Linie München-Augsburg i. J. 1844 die Entwicklung des Staatsbahnwesens begonnen; daneben bestanden seit 1856 bis zum Ankauf durch den Staat i. J. 1875 die bayerischen Ostbahnen als Privatbahnnetz, im linksrheinischen Bayern hat sich das Eisenbahnwesen (pfälzisch Ludwigsbahn 1838 gegründet) als Privatunternehmung entwickelt und bis jetzt erhalten. In Sachsen war die Leipzig-Dresdener Bahn, deren Eröffnung, als der zweiten in Deutschland, 1837 begann, als Privatbahn begründet und

30) Für diese insbesondere: G. Stürmer, Geschichte der Eisenbahnen, Bromberg 1872, 2. Th. 1876; Behm in dem zu § 25 angeführten Werke; Frdr. Steiner, Bilder aus der Geschichte des Verkehrs; die historische Entwicklung der Spurbahn, Prag 1880. — Ueber die Eisenbahn in volkswirthschaftlicher Beziehung namentlich Wagner a. a. O.; Sax, Die Eisenbahnen (Die Verkehrsmittel, II. Th.), Wien 1879. — Sehr reichhaltig bezüglich der neueren Entwicklung: Archiv für Eisenbahnwesen, herausgegeben vom k. preußischen Ministerium der öffentlichen Arbeiten (jährlich 6 Hefte).

blieb es bis 1876, die übrigen Bahnen wurden aber auf Staatskosten gebaut oder vom Staate bald angekauft. Die deutschen Mittelstaaten sind daher gegenwärtig bereits in Besitz eines wohl arrondirten Staatsbahnnetzes. In Preußen ist man erst nach mannigfachen Schwankungen in der Eisenbahnpolitik definitiv zum Staatsbahnwesen übergegangen, und sucht das Netz durch Anlage von Staatsbahnen und Ankauf von Privatbahnen zu vervollständigen. Die ersten Bahnen (Berlin-Potsdam 1838) wurden auf rentablen Linien durch Aktiengesellschaften vielfach mit Staats-Unterstützung gebaut, und das Gesetz vom 3. November 1838 bot die Grundlage für die Entwicklung des Privatbahnwesens; schon 1847 jedoch wurde mit dem Staatsbahnbau (Ostbahn, Stettin—russische Grenze) begonnen, seit 1850 mit der Uebernahme der Verwaltung von Privatbahnen (Berlin-Breslau); i. J. 1866 wurde der Besitz an Staatsbahnen durch den Anfall des Hannoverschen und Nassauschen Netzes sehr vergrößert und seitdem namentlich durch Ankauf von Privatbahnen vervollständigt.

In Oesterreich, wo die Kaiser-Ferdinands-Nordbahn als erste Lokomotivbahn i. J. 1836 konzessionirt wurde, (in Ungarn 1844 die ungarische Zentralbahn), behielt sich der Staat das Recht, Eisenbahnen zu bauen und zu betreiben, vor, ohne davon einstweilen Gebrauch zu machen; gieng 1841 zum eigenen Bau und Betrieb, auch Ankauf schon bestehender Bahnen über, so daß im Beginn der 50er Jahre alle Hauptbahnen, mit Ausnahme der oben genannten Ferdinands-Nordbahn, in Oesterreich-Ungarn in Besitz und Betrieb des Staates waren. Dann aber wurde das Staatsbahn-Netz zerstört, indem die Bahnen an Privatgesellschaften gegen Zahlung von Kapitalien veräußert, nämlich meist auf 90 Jahre zur Ausbeutung überlassen wurden, wobei aber der Staat noch erhebliche Zinsgarantien übernahm. Die Last dieser letzteren hat in neuerer Zeit wiederum zur Uebernahme von Bahnen auf den Staat bewogen und das Staatsbahnwesen macht auch hier Fortschritte; namentlich in Ungarn.

In Frankreich, wo i. J. 1837 die erste Eisenbahn (Paris-St.-Germain) eröffnet wurde, war zwar bis in die neueste Zeit das Privatbahnwesen allein herrschend, indessen hat schon seit 1842 der Staat durch Regelung des Netzes, durch sehr hohe finanzielle Beiträge und durch Sicherung des Heimfallrechtes — die sämmtlichen französischen Bahnen werden in der Mitte des nächsten Jahrhunderts dem Staate unentgeltlich anfallen — das Eisenbahnnetz vor planloser Entwicklung behütet und seinen Einfluß geltend gemacht. Im Jahre 1878 und 1879 wurde neben den 6 großen (und einigen unbedeutenden) Privatgesellschaften ein Staatsbahn-Netz geschaffen; durch das Gesetz vom 21. November 1883 sind jedoch die innerhalb der Netze jener Gesellschaften belegenen Staatsbahnen an diese abgetreten und ihnen neue Concessionen gemacht worden[31]).

Großbritannien, dessen im Jahre 1830 eröffnete Strecke Liverpool-Manchester die erste Lokomotivbahn in Europa war (in den Vereinigten Staaten wurde schon Ende 1829 die Strecke Baltimore — Ellicotts-Mills eröffnet), besteht ein ausschließlich durch Privatthätigkeit, planlos aber jetzt sehr dicht entwickeltes Netz (nur in Irland mit Staatsunterstützung), das durch allmälige Fusionirungen in den Besitz einer immer kleiner werdenden Anzahl mächtiger Gesellschaften übergeht.

Ueber die gegenwärtige Vertheilung des Eisenbahnnetzes der hier besprochenen Länder giebt nachstehende Tabelle Auskunft:

31) vgl. v. d. Leyen, Die neuen Verträge der französischen Regierung mit den sechs großen Eisenbahngesellschaften in Schmoller's Jahrbuch für Gesetzgebung, Jahrg. 1884, H. 4, S. 149.

Eisenbahnnetz
einschl. Sekundärbahnen und schmalspurige, dem öffentlichen Verkehr dienende Bahnen, ausschl. Industrie-Anschlußbahnen und Tramways.

Staaten	Betriebslänge aller Bahnen km.	Davon: Staatsbahnen km.	Davon: Privatbahnen km.	Von den Privatbahnen stehen: unter Staatsverwaltung km.	Von den Privatbahnen stehen: unter eigener Verwaltung km.
1	2	3	4	5	6
Preußen 10. 5. 1884	22 246,71	19 661,41	2 585,30	820,24	1 765,06
Bayern " " "	5 041,89	4 365,68	676,21	—	676,21
Sachsen " " "	2 155,24	2 075,52	79,72	79,72	—
Württemberg " " "	1 557,24	1 540 65	16,69	—	16,69
Baden " " "	1 328,06	1 225,20	102,86	102,86	—
Elsaß-Lothringen " " "	1 304,37	1 287,12	17,25	5,29	11,96
Sonstige deutsche Staaten "	2 553,18	610,75	1 942,43	24,25	1 918,08
I. Deutsches Reich [1]) "	36 186,79 *	30 766,23	5 420,46	1 032,46	4 388,00
II. Oesterreich-Ungarn [2]) Ende 1882	19 598,92	3 919,51	15 679,41	2 254,59	13 424,82
III. Frankreich [3]) Ende 1883	29 489,00 **	4 396,00	25 093,00	—	25 093,00
IV. Italien [4]) Ende 1882 .	9 182,00	5 891,00 ***	3 291,00	987,00	2 304,00
V. Großbritannien und Irland [5]) Ende 1883 . .	30 043,00	—	30 043,00	—	30 043,00

Quelle: 1) Uebersichtskarte der Eisenbahnen Deutschlands, bearbeitet im Reichseisenbahnamt. Berlin 1884 (10. Mai). — 2) Statistische Nachrichten über die Eisenbahnen der österreichisch-ungar. Monarchie für 1882. Wien 1884. — 3) Bulletin du ministère des travaux publics 5ième anné avril 1884, S. 346, und juillet 1884, S. 65. Paris 1884. Durch das S. 96 angeführte Gesetz von 1883 vermindert sich der Bestand der Staatsbahnen pr. Anfang 1884 auf 2045 km. — 4) Archiv für Eisenbahnwesen. Jahrg. 1884. Heft 2. Berlin 1884. S. 137. — 5) Statistical abstract for the united Kingdom 31. Number. S. 38. London 1884.

* Hierunter 248,60 Kilometer schmalspurige Bahnen.
** Hierunter 2345 Kilometer Bahnen d'intérêt local.
*** Hierunter 1472 Kilometer Staatsbahnen, welche von Privatgesellschaften betrieben wurden.

§ 30. Durch die Fortschritte des Baues und der Erwerbung von Eisenbahnen für den Staat kommt derselbe zu Besitzes-Werthen, wie sie als selbst zu bewirthschaftende, in diesem Umfange früher nie vorhanden waren. Es ist dies eine naturgemäße Folge der volkswirthschaftlichen Entwicklung selbst, welche mit der Zunahme der Dichtigkeit der Betriebs-Einheiten und der daraus hervorgehenden wirthschaftlichen Reibung immer mehr zwischen den Einzelnen vermittelnde gemeinwirthschaftliche Leistungen verlangt, vor Allem auf dem Gebiete des Transportwesens. Wie groß die Werthe der Eisenbahn-Unternehmungen sind, offenbart sich zunächst in den Anlage-Kapitalien. Dieselben geben zwar selbstverständlich für den zeitigen Werth keinen zutreffenden Maßstab mehr ab, da dieser nach der gegenwärtig erreichten und für die nächste Zukunft zu hoffenden Rentabilität sich richtet; indessen sind sie immerhin interessant als Ausweis über die ursprünglich auf die Unternehmungen verwandten Summen. Die Staaten sind allerdings nur zu einem mehr oder weniger großen Theile im Besitze auch schon des Werthes ihrer Bahnen, nämlich soweit die dafür aufgenommenen Schulden abgezahlt sind bezw. die Bahnen einen höheren Ertrag, als ihre Verzinsung kostet, abwerfen. Eine Feststellung, wie weit dies der Fall ist, erscheint für die meisten Staaten wegen der Undurchführbarkeit der Trennung der Schulden für Eisenbahnen von denen für andere Zwecke unthunlich.

In der folgenden Tabelle konnten für Deutschland die Anlagekapitalien der im Besitze der Staaten befindlichen Bahnen von denen der Privatbahnen getrennt werden; selbstverständlich können aber aus den Unterschieden der Zahlen (in Spalte 3 der Tabelle) keinerlei Schlüsse zu Gunsten oder Ungunsten der einen oder anderen Gattung gezogen werden.

Anlagekapital der Eisenbahnen.

Bahnen	Bis zum Schluß des Betriebsjahres 1882/83 zur Verwendung gelangtes Anlagekapital: überhaupt Mark	für den Kilometer Mark
1	2	3
I. Deutsches Reich [1])		
1. Bahnen mit normaler Spurweite:		
a. Staatsbahnen		
Preußen	4 424 121 064	304 427
Bayern	1 031 962 425	238 111
Sachsen	575 826 080	290 427
Württemberg	447 940 092	290 196
Baden	402 279 267	311 951
Elsaß-Lothringen	452 798 522	365 190
Sonstige deutsche Staaten	97 198 392	157 325
Sa. I. a.	.7 432 125 842	290 998
b. Privatbahnen unter Staatsverwaltung .	659 619 384	223 077
c. " in eigener Verwaltung .	1 146 764 464	181 494
Sa.	9 238 509 690	265 356
2. Schmalspurige Bahnen	14 202 772	60 363
Sämmtliche Bahnen in		
II. Oesterreich-Ungarn 1881 [2])	6 107 115 472	324 070
III. Frankreich 1882 [3])	8 523 474 185 *	356 450
IV. Italien 1882 [4])	2 229 617 360	246 557
V. Großbritannien und Irland 1883 [5])	15 698 426 240	522 532

Quellen: 1) Statistik der im Betriebe befindlichen Eisenbahnen Deutschlands für das Betriebsjahr 1882/83, Band III. Berlin 1884. Hienach wurde in dem genannten Jahre ein Betriebsüberschuß von im Ganzen 435 322 809 Mark erzielt, wovon auf die Bahnen mit normaler Spurweite 434 709 502 Mark = 4,80% und auf die schmalspurigen Bahnen 613 307 M. = 4,32% des verwendeten Anlagekapitals entfallen. — 2) Archiv für Eisenbahnwesen, Jahrgang 1884, Heft 4, S. 357. Berlin 1884. — 3) Bulletin du ministère des travaux publics 4ième année mars 1884. S. 250. Paris 1884. — 4) Archiv für Eisenbahnwesen, Jahrgang 1884, Heft 2, S. 138. Berlin 1884. — 5) Statistical abstract for the united Kingdom 31. number. S. 138. London 1884.

* Einschließlich 1,315,949,702 Mark an Staatszuschüssen.

Der gegenwärtige Werth des Eisenbahn-Besitzes der Staaten sowie der Stand der Eisenbahn-Schulden läßt sich wohl meist nicht feststellen. In Bayern betrug Anfang 1884 die gesammte Staatsschuld 1346,8 Millionen M., dann die Eisenbahnschuld 946,5; in Württemberg 451,6 bezw. 372,4 Millionen M.

Einen interessanten Vergleich liefert die Gegenüberstellung der zur Verzinsung der Staatsschulden überhaupt erforderlichen Summe und der Eisenbahn-Reineinnahme.

Für das Etatsjahr 1884/5 in 1000 M. z. B. für folgende Staaten:

	Preußen	Bayern	Sachsen	Württemberg	Baden
Zinsen für Staatsschulden	135 358	47 642	22 622	17 503	13 606
Reineinnahme der Staatseisenbahnen	164 685	37 317	27 158	12 848	12 181

§ 31. Daß die Staatsbahnen nicht nur wegen der mindestens gleichen Befähigung zu Bau und Verwaltung von Eisenbahnen, welche den Staatsorganen denen von Aktiengesellschaften gegenüber zukommt, berechtigt, sondern auch als Theile der dem Staate zustehenden, von ihm am unparteilichsten und billigsten zu besorgenden öffentlichen Verkehrsorganisation nothwendig seien, wird nach den Erörterungen in Abh. IX. des I. Bandes und in der vorliegenden Abh. als erwiesen angenommen. Auch geringe Rentabilität, selbst hie und da auftretendes Defizit, ist kein Gegenbeweis gegen das Institut überhaupt; auch wird daraus nicht ohne Weiteres auf Unvollkommenheit der einzelnen Verwaltung geschlossen werden dürfen. Wo der Staatsbau erst später begann, als der Privatbau, waren die vortheilhaftesten Linien von letzterem vorweggenommen; oft mußte der Staatsbau eintreten, wo die private Initiative wegen Mangel an Aussicht auf Rentabilität versagte und die nothleidenden oder schlecht rentirenden Bahnen wurden am ehesten

dem Staate überlassen. Auch geschieht der Ausbau des Staatsbahnnetzes unter dem Druck der in den Volksvertretungen zur Geltung kommenden Interessen der verschiedenen Gegenden leicht schneller als das Bedürfniß — dieses an der möglichen Rentabilität gemessen — es erheischt. Diese hier angedeuteten Mängel sind zwar solche, welche aus einer falschen Eisenbahn-Politik entspringend den gegenwärtigen Steuerzahlern gegenüber bestehen und hätten vermieden werden sollen, sie sprechen aber nicht gegen Staatsbahnen, und werden in der Zukunft unstreitig verschwinden.

Auch darüber, daß der Staat die Bewirthschaftung unmittelbar durch seine Organe führen, seinen Bahnbesitz nicht etwa, wie den der Domänen, durch Verpachtung ausnutzen soll, kann kein Zweifel sein; denn nur durch eigene Verwaltung ist die, wie schon betont, durchaus nicht in der Natur der Sache liegende Abtrennung des Post- und Telegraphen-Wesens vom Eisenbahndienst zu vermeiden und die Verwaltung selbst in der volkswirthschaftlich wirksamsten Form zu regeln. Durch die Verpachtung an Privatgesellschaften, die doch nur auf eine längere Reihe von Jahren denkbar wäre, würde die wünschenswerthe Beweglichkeit in der Organisation des Verkehrswesens verloren gehen. Immerhin kann unter besonderen Verhältnissen sich sowohl die Verpachtung von staatlichen Linien als die Pachtung fremder, privater oder staatlicher Linien nützlich erweisen; namentlich kann beim gemischten (Staats- und Privatbahn-) System die Uebernahme von Privatbahnen in den Staatsbetrieb als Ueberleitung in den Staatsbesitz zweckmäßig erscheinen [32]).

§ 32. Bei der **Bahnverwaltung** handelt es sich erstens um die richtige Legung des Netzes und zweitens um die richtige Regelung des Betriebes auf demselben.

Was die **Anlage des Netzes** betrifft, so ist diese in den **Hauptlinien**, d. h. zwischen den wichtigsten Verkehrspunkten, in allen mittel- und westeuropäischen Ländern, wohl vollendet [33]), es sind nur noch Seitenlinien, welche die wirthschaftlich weniger entwickelten Gegenden mit den ihnen zunächst gelegenen wichtigen Verkehrsorten verknüpfen, auszubauen. Während hiebei die Privatunternehmung einfach den Gesichtspunkt der Rentabilität oder auch wohl des Gründungs-Bedürfnisses walten läßt, und so die Netzeslegung eine mehr zufällige wird, kann und soll der Staat planmäßig in der Weise vorgehen, daß für das **ganze** Netz eine mäßige Rentabilität gewahrt und dasselbe allmälig in alle einzelnen Theile des Landes, unter thunlich gleichmäßigem Fortschritt verzweigt wird. Hierbei dürfte sich wohl für alle Linien, welche die Aussicht oder auch nur Möglichkeit haben, einen so starken Verkehr zu entwickeln, daß der enge Anschluß an die Hauptlinien bezw. gleiche Behandlung mit ihnen im Betriebe erforderlich wird, als Regel ergeben, daß sie von vornherein entsprechend (normalspurig) gebaut werden, und daß leichtere Construktion,

32) In Preußen in bedeutendem Umfange angewendet; s. S. 96 die Nachweisung über das Bahnnetz.

33) **Entwicklung des Eisenbahnnetzes Europa's und der Erde.**

Jahr	Eisenbahnen in Europa km	Eisenbahnen der Welt km
1	2	3
Ende 1840 . .	3 103	8 641
" 1850 . .	24 083	38 443
" 1855 . .	34 379	68 537
" 1860 . .	51 919	107 935
" 1865 . .	75 148	145 123
" 1870 . .	103 013	207 923
" 1875 . .	139 035	290 681
" 1880 . .	167 871	357 035

Nach dem Archiv für Eisenbahnwesen, herausgegeben vom preußischen Ministerium der öffentlichen Arbeiten, Jahrg. 1881, H. 6. Die verschiedenen Quellen weichen in ihren Angaben immer um einige 1000 km ab, was theils durch die Schwierigkeit, aus allen Ländern genaue Nachrichten über Bahnbauten und Eröffnungen zu erhalten, theils durch Berücksichtigung oder Nichtberücksichtigung gewisser Bahnen untergeordneter Bedeutung erklärlich ist. Indessen genügen diese ungefähren Zahlen doch vollkommen, um eine Anschauung der Gesammtentwicklung des Bahnbaues zu geben. An den außereuropäischen Bahnen haben die der Vereinigten Staaten (1880 mit circa 132 000 km, Ende 1883 schon ca. 196 000 km) den bei weitem größesten Antheil.

Nach der Zeitschrift für schweizerische Statistik (20. Jahrg. I/II. Heft, Bern 1884) waren **Bestand und Zunahme des Eisenbahnnetzes in den Jahren 1880—82** folgende:

starke Steigungen und Krümmungen, Schmalspur nur für solche Linien gewählt werden, welche den Charakter von „Lokalbahnen“ oder „Nebenbahnen“ voraussichtlich bewahren werden. Dies hindert nicht, daß jene bis zu ihrer engen Einfügung in das Hauptnetz als „Sekundärbahnen“ betrieben werden, d. i. mit geringerer Ausstattung an Hochbau, Betriebsmitteln und Personal und mit kleiner Fahrgeschwindigkeit.

In unserem Eisenbahnwesen ist diesen wohl sachgemäßen, ja selbstverständlichen Forderungen keineswegs entsprochen worden; zum Theil deshalb, weil man zunächst die Privatspeculation frei walten ließ. Auch bei dieser hat zwar der Staat die Concessionirung der Linien in der Hand, aber doch keinen genügenden Einfluß auf die Netzesbildung, weil er sie so nehmen muß, wie sie von jener geboten wird. Zum andern Theil ist aber auch bei Staatsbahnen mit zu wenig Plan verfahren worden, und dazu sah man sich noch öfter in die Nothwendigkeit versetzt, schlecht rentirende Bahnen ohne alle Rücksicht auf einen allgemeinen Plan auf den Staat zu übernehmen. Eine klare Unterscheidung von Hauptbahnen und Sekundärbahnen ist auch noch nicht zu finden und scheint sich erst neuerdings Bahn zu brechen. So sehr es zu billigen ist, daß man den Linien die Grundbedingungen für höhere Entwicklung von vornherein sichert, so hat man doch sehr häufig

	Länge der im Betrieb stehenden Eisenbahnen am 31. December			Zunahme		Prozentuale Zunahme im Verhältniß zu: der Länge des Einzelnetzes		dem Gesammtzuwachs in Europa	
	1880	1881	1882	1880/81	1881/82	1881	1882	1881	1882
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	km.	km.	km.	km.	km.	%	%	%	%
Deutsches Reich .	33 781	34 314	34 988	533	674	1,60	1,97	13,5	11,5
England	20 408	20 631	21 118						
Schottland . . .	4 677	4 683	4 730						
Irland	3 883	3 918	3 966						
Großbritannien . .	28 968	29 232	29 814	264	582	0,90	1,99	6,7	9,9
Frankreich:									
a. Hauptbahnen .	23 957	25 261	26 330						
b. Lokalbahnen .	1 975	2 112	2 308						
c. Industriebahnen	212	212	242						
Total	26 144	27 585	28 880	1 441	1 295	5,50	4,69	36,5	22,1
Rußland	22 648	22 653	23 272						
Finnland	876	876	1 181						
Total	23 524	23 529	24 453	5	924	0,02	3,93	0,1	15,7
Oesterreich-Ungarn .	18 704 [1])	19 126 [1])	20 010 [2])	422	884	2,30	4,63	10,7	15,1
Italien	8 599	8 774	9 038	175	264	2,00	3,01	4,4	4,5
Spanien	7 455	7 739	7 848	284	109	3,80	1,41	7,2	1,9
Schweden	5 873	6 086	6 305						
Norwegen . . .	1 118	1 345	1 470						
Total	6 991	7 431	7 775	440	344	6,30	4,63	11,1	5,9
Belgien	4 046	4 123	4 231	77	108	1,90	2,62	1,9	1,8
Schweiz	2 470	2 506	2 698	36	192	1,60	7,65	0,9	3,3
Holland	1 792	1 909	1 967						
Luxemburg . . .	371	387	426						
Total	2 163	2 296	2 393	133	97	6,15	4,22	3,4	1,6
Dänemark . . .	1 579	1 619	1 762	40	143	2,50	8,83	1,0	2,4
Rumänien . . .	1 384	1 470	1 470	86	—	6,50	—	2,3	—
Türkei u. Rumelien	1 171	1 171	1 171						
Bulgarien . . .	224	224	224						
Total	1 395	1 395	1 395	—	—	—	—	—	—
Portugal	1 206	1 219	1 471	13	252	1,08	20,67	0,3	4,3
Griechenland . . .	10	10	10	—	—	—	—	—	—
Total	168 419	172 368	178 236	3 949	5 868	2,35	3,41	100,0	100,0

1) Einschließlich 294 km bosnische Bahnen.
2) " 371 " " "

darin gefehlt, daß man die übrige Ausstattung und den Betrieb freigiebiger versorgte, als es der zeitigen Verkehrsentwicklung nach nöthig war. Einer durch solchen Eisenbahnluxus verwöhnten Gegend ihn wieder einzuschränken, ist natürlich mißlich. — Die allgemeinen Grundsätze über Anlage und Betrieb zu entwickeln, ist hier in der Finanzwissenschaft nicht der Ort.

Außer den volkswirthschaftlichen kommen für die Anlage der Staatsbahnen auch strategische Gründe in Betracht, über deren Berechtigung an und für sich kein Zweifel aufkommen kann. Der Gesichtspunkt der höchsten Rentabilität wird dadurch noch mehr in den Hintergrund gedrängt.

Bezüglich der Organisation der Betriebsverwaltung[34]) werden die Staatsbahnen insofern besondere Eigenthümlichkeiten gegenüber der in der Natur des Transportmittels überhaupt begründeten Verfassung der Verwaltung haben, als hier die Eisenbahnen nicht ein getrenntes Glied der öffentlichen Verkehrs-Organisation, sondern mit dem organisirten Transport-Wesen auf Landstraßen, Wasserstraßen und Drahtleitungen zusammengefaßt, einen wohl eingefügten bezw. einzufügenden Theil des gesammten Verkehrswesens bilden.

Die Schranken, welche „Post", Telegraphie und Eisenbahnen noch von einander trennen, können beim Staatsbahnwesen einer aus höherem Gesichtspunkt bewerkstelligten Gesammt-Organisation des Transportwesens weichen. Bis jetzt ist man allerdings noch in der geschichtlich erwachsenen Dreitheilung befangen; indessen kann es nicht fehlen, daß die Vereinigung der Transportorganisation in der Hand des Staates für das Publikum bedeutende und auch finanziell vortheilhafte Veränderungen allmälig oder durch einen genialen Organisator im Gefolge haben wird[35]). Mit der Größe der einheitlich zu verwaltenden Unternehmung wächst freilich auch die Schwierigkeit, den Betrieb den nach Ort und Zeit wechselnden Bedürfnissen anzupassen, dieselbe kann indessen durch rationelle Theilung der Befugnisse zwischen der Centralleitung und den Verwaltern der Verkehrs-Provinzen vermieden werden. Bedenken gegen den Staatsbetrieb sind daraus um so weniger herzuleiten, als die Vereinheitlichung und Monopolisirung der Transport-Anstalten so sehr in der Natur der Sache liegt, daß sich auch, wie die Erfahrung zeigt, bei der Privatunternehmung die Concentration in wenige sehr große Gesellschaften unaufhaltsam vollzieht. Je enger übrigens das Netz und je höher die Technik ausgebildet wird, desto mehr verengen sich die Grenzen für schnelle Veränderungen und Verbesserungen und tritt das Erforderniß des regelmäßigen Funktionirens des Apparats hervor.

Eine bedeutsame Aufgabe, deren sorgsame Erfüllung von der Staatsverwaltung strenger zu verlangen und leichter zu erlangen ist als von der Aktiengesellschaft, ist die Sorge für das Personal, das ja bei den Bahnen außerordentlich zahlreich ist; und auch hier giebt die Vereinigung der verschiedenen Verkehrszweige den Vortheil, daß sich breite Grundlagen für die Organisation von Invalididäts- und Alters-Versorgung und für sonstige finanzielle Vorkehrungen zum Wohl der Angestellten und Arbeiter bieten.

Ueber die Zahl der bei Post und Telegraphie beschäftigten Personen wurden schon oben Angaben gemacht. Zur Veranschaulichung der Zahl und Eintheilung der im Bahndienst verwendeten Arbeitskräfte folgen hier Zusammenstellungen über das Personal der deutschen, der

34) Ueber die technischen Fragen des Eisenbahnwesens s. insbes. auch v. Weber, Schule d. Eisenbahnwesens, 3. Aufl., bearb. v. E. Schmitt, Leipzig 1873; M. Haushofer, Grundzüge des Eisenbahnwesens, Stuttgart 1875; Paulus, Bau und Ausrüstung der Eisenbahnen, 2. Aufl., Stuttgart 1882; Bibliothek des Eisenbahnwesens, Wien, Pest und Leipzig, 1884 fg. — Eine Sammlung aller auf das preußische Staatseisenbahnnetz bezüglichen Bestimmungen bei: Kosub, Die Verwaltung d. preußischen Staatseisenbahnen, 2. Ausg., Berlin 1881 (nebst Supplement).

35) In den Staaten, wo Post, Telegraph und Eisenbahn bereits Staatssache ist, z. B. Bayern, Württemberg, ist man wenigstens schon zur Einsetzung einer „Generaldirektion der Verkehrsanstalten" gelangt, womit der formelle Anfang zur einheitlichen Durchbildung des Transportwesens gemacht ist. — Diese wird auch zum Vortheil des Publikums auszunutzen sein, indem z. B. die Postämter den Verkauf der Fahrkarten für die Eisenbahn, die Expedition der Frachtgüter mit besorgen könnten.

österreichisch-ungarischen und der italienischen Bahnen. Für die Zahl des Personals, namentlich der Angestellten, wird selbstverständlich die Frequenz (s. am Schluß des Abschnitts) der Bahnen wesentlich bestimmend sein; für das Verhältniß in der Zahl der fest Angestellten und der Arbeiter aber die Betriebsorganisation.

Im Uebrigen ergiebt sich die Organisation des Betriebes aus der Natur der Anlage selbst und dürfte für die Staatsunternehmung als solche keine Eigenthümlichkeiten aufweisen.

Zu einer Vergleichung der Eigenthümlichkeiten der Staatsbahnen den Privatbahnen gegenüber (besonders eingehend und lehrreich von Ad. Wagner a. a. O. behandelt) liegt hier keine Veranlassung vor. In Bezug auf die finanzielle Organisation und deren Ergebnisse ist diese auch deshalb kaum geeignet, für feste Schlußfolgerungen zu dienen, als die lokalen Verhältnisse, unter denen die einzelnen Verwaltungen arbeiten, sehr verschieden sind. Nur in wenigen Fällen wird man mit Sicherheit sagen können, daß diese oder jene Erscheinung mit der Staats- bezw. Privatverwaltung zusammenhänge. Wer sich indessen für solche Vergleiche interessirt, findet für Preußen, das hierzu besonders geeignet ist, weil hier umfassende Verwaltungen von 1) Staatsbahnen, 2) Privatbahnen unter Staatsverwaltung und 3) Privatbahnen in eigener Verwaltung nebeneinander vorhanden sind, vergleichende Nachweise über die Einnahmen und Ausgaben nach ihren Hauptfaktoren für diese 3 Kategorieen und die 10 Jahre 1869, 70, 72—79 im Archiv für Eisenbahnwesen, 1881, H. 5.

Eisenbahn-Personal.

Verwaltungszweig	Angestellte	Arbeiter im Tagelohn	Zusammen
1	2	3	4
Deutsche Eisenbahnen[1]) 1882/83 (ausschließlich der schmalspurigen Bahnen) *.			
1. Allgemeine Verwaltung	12 494	647	13 141
2. Bahnaufsicht und Bahnerhaltung	31 610	63 028	94 638
3. Verkehrsdienst (auch Zugförderung)	83 319	67 365	150 684
4. Werkstätten-Verwaltung	2 717	42 581	45 298
In allen Verwaltungszweigen	130 140	173 621	303 761
Bei einer durchschnittlichen Betriebslänge von 34 923 km., pro km.:	3,73	4,97	8,70
Oesterreichisch-ungarische Eisenbahnen 1882[2]).			
1. Allgemeine Verwaltung	3 155	—	3 155
2. Bahnaufsicht und Bahnerhaltung	15 863	40 358	56 221
3. Verkehrsdienst	27 670	18 555	46 225
4. Zugförderungs- und Werkstättendienst	7 959	19 059	27 018
In allen Verwaltungszweigen:	54 647	77 972	132 619
pro km. Betriebslänge:	2,85	4,06	6,91
Italienische Eisenbahnen[3]) 1882.			
1. Allgemeine Verwaltung	2 567	563	3 130
2. Bahnaufsicht und Bahnerhaltung	10 750	16 065	26 815
3. Verkehrsdienst	17 006	7 806	24 812
4. Zugförderungs- und Werkstättendienst	5 221	10 590	15 811
In allen Verwaltungszweigen:	35 544	35 024	70 568
Bei einer Betriebslänge von 9 009 km. pro km.:	3,9	3,9	7,8

Quellen: 1) Statistik der im Betriebe befindlichen Eisenbahnen Deutschlands, bearbeitet im Reichs-Eisenbahnamt. Band III. Tab. 29. Berlin 1884. — 2) Statistische Nachrichten über die Eisenbahnen der österreichisch-ungarischen Monarchie für das Betriebsjahr 1882. S. 603. Wien 1884. — 3) Archiv für Eisenbahnwesen. Jahrgang 1884. Heft 2. S. 139. Berlin 1884.

* Das Personal der schmalspurigen Bahnen bestand aus 159 Angestellten und 207 Arbeitern, zusammen 366 Personen.

Thunlichste Rücksichtnahme auf feste Anstellung des Personals — die ja bei den Verkehrsanstalten in großem Umfange im Dienstinteresse zulässig ist — unter entsprechenden Anforderungen an die Qualifikation der Beamten, richtige Abstufung der Gehaltsverhältnisse werden sich, ebenso wie die vorhin genannten Maßnahmen zur Sicherung der Angestellten und Arbeiter, sehr wohl mit dem Streben nach Rentabilität vertragen.

Hauptposten der Finanzgebarung der deutschen Eisenbahnen in 1882—83.

A. Einnahmen.

Einnahmen aus:	Summe Mark	In % der Verkehrs-Einnahme	In % der Gesammt-Einnahme
a. Bahnen mit normaler Spurweite			
1. Personen-Transport und Gepäck-Beförderung (242 264 260 Personen	253 888 791	28,0	26,2
2. Güterverkehr (192 167 374 Tonnen)	652 188 275	72,0	67,3
3. Ueberlassung von Bahnanlagen und Betriebsmitteln (einschl. Beamte) an Dritte	18 161 082	—	1,9
4. Veräußerungen	24 393 973	—	2,5
5. Sonstige Quellen	20 087 503	—	2,1
Sa.	968 719 624	100	100
Dazu b. Schmalspurige Bahnen*	1 153 285		
Gesammt-Einnahmen der deutschen Bahnen	969 872 909		
oder für 1 Kilometer	27 586 Mark.		

B. Ausgaben.

Ausgaben für:	Summe Mark	In % der Gesammt-Ausgabe
a. Bahnen mit normaler Spurweite		
1. Besoldungen	115 358 682	21,6
2. Diäten, Tag- und Akkordlöhne	84 394 301	
3. Wohnungsgeldzuschüsse, Miethentschädigungen, Lokalzulagen	9 021 393	24,8
4. Sonstige persönliche Ausgaben	39 135 970	
5. Sachliche Verwaltungskosten	33 364 078	6,3
6. Unterhaltung der Bahnanlagen	55 207 126	10,3
7. Bahntransport	101 276 199	19,0
8. Erneuerung von Schienen und Schwellen	51 125 869	12,4
9. " " Betriebsmitteln	15 307 952	
10. Erhebliche Ergänzungen an Bahnanlagen	4 646 099	0,9
11. Benutzung fremder Bahnanlagen und Betriebsmittel	25 172 453	4,7
Sa.	534 010 122	100
Dazu b. Schmalspurige Bahnen	539 978	
Gesammt-Ausgaben der deutschen Bahnen	534 550 100	
oder für 1 Kilometer	15 204 Mark.	

Quelle: Statistik der im Betriebe befindlichen Eisenbahnen Deutschlands für das Betriebsjahr 1882—83. Band III. Tabellen 26 u. 34. Berlin 1884.

* Auf den schmalspurigen Bahnen wurden befördert: 392 695 Personen und 2 134 623 Tonnen. —

§ 33. Bezüglich des **Tarifwesens** sind beim Eisenbahnwesen insofern festere Grundlagen vorhanden, wie bei Post und Telegraph, als hier über die Möglichkeit und Nothwendigkeit der Berechnung der Taxe für die einzelne Sendung (die jedesmaligen Postsendungen als ein Ganzes genommen) nach dem Werthe der Transportleistung viel weniger **prinzipielle** Zweifel aufkommen können; und wenn wir schon für den Nachrichtenverkehr keine genügenden Gründe gefunden hatten, daß die Beförderung durch den Staat nur zu den Selbstkosten geschehe, so ist das hinsichtlich des Transports von Personen und schweren Gütern noch viel weniger der Fall. Für diese Art von Leistungen werden die Verkehrsmittel von den einzelnen Personen und Kreisen des Publikums noch viel ungleichmäßiger und viel mehr zu specifisch wirthschaftlichen — oder bei der Personenbeförderung auch Luxuszwecken — in Anspruch genommen, wie bei jenen anderen; und es wäre gewiß ungerechtfertigt, hier dem Staate das Streben nach Rentabilität seiner Anlagen abzuschneiden. Darüber freilich, ein wie großer Theil bei der Berechnung der Tarife jedem

der Faktoren: Manipulation, (Auf- und Abladekosten), Transportlänge, Gewicht, Rauminhalt, Werth der Sendung zukomme, ist noch lebhafter Streit (s. auch Bd. I. Abh. IX.), in den einzutreten hier nicht der Ort ist. Die Zersplitterung der Bahnen in viele, unter verschiedenen Bedingungen arbeitende Netze und Linien hat die Lösung der Tarif-Fragen und das Herauskommen aus der bekanntlich noch bestehenden Tarif-Wirrniß und Willkür sehr erschwert; für den Staat mit großem, einheitlichem Netze wird es dadurch erleichtert, daß er an ein peinliches Abwägen der Rentabilität einzelner Linien nicht gebunden ist, sondern eine mäßige Durchschnitts-Rentabilität des Gesammt-Netzes in's Auge zu fassen hat, unter theilweiser Uebertragung der Kosten der zwar einstweilen unrentablen aber aus volkswirthschaftlichen Rücksichten dennoch angelegten und betriebenen Linien auf die Erträge der anderen, und weil sie durch das Interesse des Publikums, der Gesammtheit der Staatsangehörigen, auf eine klare und im Allgemeinen gerechte — wenn auch nicht „rationellste" — Tarif-Ordnung energisch hinweisen wird.

Beim Personentarif muß also als Grundlage die Entfernung und die Klasse dienen, unter Vergünstigung für häufige und regelmäßige Benutzung, welche der wirthschaftlich gerechtfertigte Hauptgrund für ermäßigte Preise ist. Irrationell und grade für die minder Bemittelten drückend ist die norddeutsche Art der Personen-Geld-Berechnung, bei der ein bestimmtes Freigepäck in die Kosten jedes Billets eingerechnet wird. Die Eintheilung in 4 Personenklassen ist wohl eine allzugroße Complikation. Die Verhältnisse von Benutzung und Einnahme aus den verschiedenen Wagenklassen bei der Personenbeförderung waren in Preußen: (nach Archiv für Eisenbahnwesen. 1881. 5. S. 387; 1884. S. 6 u. 10)

Relative Frequenz der einzelnen Klassen, ermittelt aus der Zahl der durchfahrenen Personen-Kilometer:

	I. Klasse	II. Klasse	III. Klasse	IV. Klasse
Periode 1856—1860	3,3%	29,3%	49,7%	17,7%
" 1861—1865	3,4 "	25,0 "	44,6 "	27,0 "
" 1866—1870	3,1 "	22,9 "	42,7 "	31,3 "
" 1871—1875	3,3 "	22,0 "	43,3 "	31,4 "
" 1876—1880	2,8 "	19,5 "	44,3 "	33,4 "

Zu berücksichtigen ist, daß in der ersten und zweiten fünfjährigen Periode viele Bahnen nur drei Klassen führten.

Die Zahl der Reisen, ohne Rücksicht auf die durchfahrenen Strecken, hat in Preußen betragen, in Prozenten:

	I.	II.	III.	IV. Klasse	Zusammen
1879	1,2	13,0	50,9	34,9	100

Die Einnahmen aus den verschiedenen Wagenklassen stellten sich dagegen (in Prozenten):

	I.	II.	III.	IV. Klasse	Zusammen
1878	6,8	31,0	42,6	19,6	100
1879	6,0	30,7	43,3	20,0	100
1880	6,2	30,5	43,3	20,0	100

Wie hoch sich die Kosten für die einzelnen Klassen stellen, ist wohl kaum zu berechnen. Für die I. und II. Klasse ist die größere Menge todter Last und die Beförderung mit Eilzügen in Betracht zu ziehen.

Für die Gütertarife wird man die Berücksichtigung aller fünf oben genannten Faktoren nicht umgehen können und außerdem auch hier für regelmäßige und häufige Benutzung Vortheile gewähren müssen. Die jetzige Eintheilung mit ihrer für das größere Publikum ganz unberechenbaren Tarifen und den häufigen Tarifänderungen wird sich bei der Concentration in größere Staatsbahnnetze gewiß vereinfachen lassen.

Zu internationalen Vereinbarungen liegt für das specifische Eisenbahn-Tarifwesen wohl weniger Anlaß vor wie bei der Nachrichtenbeförderung.

Die Unterordnung des fiskalischen Gesichtspunktes unter den volkswirthschaftlichen, wird sich auch dadurch bewähren dürfen, daß besondere Arten von Transporten Begünstigungen erfahren, welche in dem besonderen Interesse begründet sind, welches der Staat an ihrer billigen Herbeischaffung für das Land überhaupt oder einen bestimmten Landestheil hat. Freilich sollten solche Begünstigungen nur dann gewährt werden, wenn die Erreichung des Zwecks, nämlich die Verbilligung der betr. Produkte für die eigentlichen Konsumenten, auch wirklich gesichert ist und nicht nur Privilegien für kleine Kreise geschaffen werden.

Endlich kommt hinsichtlich der Reinerträge der Staatsbahnen noch die besondere Frage in Betracht, ob und wie weit dieselben zu bestimmten Zwecken, also Abtragung zu-

nächst der Eisenbahn-, dann der allgemeinen Landes-Schulden, Ausbau des Bahnnetzes, sonstigen besonderen Verwendungen dienen oder zu den allgemeinen Fonds fließen sollen. Hierüber wird sich jedoch nur nach den besonderen Finanz- und volkswirthschaftlichen Verhältnissen des einzelnen Staates Entscheidung treffen lassen.

§ 34. Zur Veranschaulichung der Wirksamkeit der Eisenbahn als Verkehrsmittel überhaupt folgt hier schließlich für dieselben Länder, welche bei den statistischen Zusammenstellungen über Post- und Telegraphenverkehr berücksichtigt wurden, ein Zusammenstellung der

Transportmassen der Eisenbahnen im Jahre 1881.

Länder	Beförderte Passagiere Anzahl	Befördertes Frachtgut Tonnen zu 1000 kg.
I. Deutsches Reich [1]) *	223 894 997 *	177 219 259
II. Oesterreich-Ungarn [2])	42 821 283	59 496 769
III. Frankreich [3])	179 729 597 **	84 647 497
IV. Italien [4])	34 040 515	10 444 282
V. Großbritannien und Irland [5])	626 079 000 ***	247 045 000

Quellen: 1) Statistik der im Betriebe befindlichen Eisenbahnen Deutschlands für das Betriebsjahr 1881—82. 11. Band. Tabellen 22 u. 23. Berlin 1883. — 2) Statistische Nachrichten über die Eisenbahnen der österreichisch-ungarischen Monarchie für das Betriebsjahr 1881. S. 226. Wien 1883. — 3) Bulletin du ministère des travaux publics, 4. année, mars 1884. S. 263. Paris 1884. — 4) Brachelli, Die Staaten Europas. Brünn 1884. S. 250. — 5) Statistical abstract for the united Kingdom 31. number. S. 138. London 1884.

* Von den auf Bahnen mit normaler Spurweite beförderten 223 651 866 Personen waren:

Passagieren	I. Klasse	2 236 437	= 1,0 %
"	II. "	29 127 908	= 13,0 "
"	III. "	139 899 134	= 62,6 "
"	IV. "	45 881 000	= 20,5 "
Militärs		6 507 387	= 2,9 "

Es betrugen die zurückgelegten	Personenkilometer	Tonnenkilometer
auf sämmtlichen deutschen Bahnen:	6 784 353 944	14 292 757 619
auf österreichisch-ungarischen Bahnen:	2 046 181 746	5 905 471 089

** Die Zahlen gelten nur für die Bahnen d'intérêt général; für die Bahnen d'intérêt local liegen keine Angaben vor. —

*** Ausschließlich der Abonnenten. — Für 1882 betrug die Zahl der beförderten Passagiere: 654 838 295, für 1883: 683 718 137.

† Durch Postfuhrwerke auf Landstraßen wurden in 1881 befördert:

im deutschen Reichspostgebiet	2 402 139	Personen
" bayerischen Postgebiet	627 551	"
" württembergisch. Postgebiet	469 003	"
im deutschen Reich	3 498 693	Personen

Ueber die finanzielle Entwicklung der deutschen Eisenbahnen lassen sich nach den Nachweisungen des Reichs-Eisenbahn-Amtes über die „Betriebsergebnisse der Eisenbahnen Deutschland" folgende Ziffern geben:

Verzinsung des in deutschen Bahnen angelegten Kapitals.

Jahr	Anlagekapital 1000 Mark	Einnahmen 1000 Mark	Ausgaben 1000 Mark	Ueberschuß 1000 Mark	In % des Anlagekapitals
1870	4 072 167	506 233	255 409	250 824	6,16
1871	4 298 359	601 846	303 512	298 334	6,94
1872	4 986 441	670 600	372 532	298 067	5,98
1873	5 548 542	745 673	456 748	288 925	5,21
1874	6 149 390	792 352	503 014	289 337	4,71
1875	6 784 502	843 022	530 673	312 348	4,68
1876	7 471 168	857 246	531 173	326 072	4,45
1877	7 911 224	851 897	520 587	331 309	4,26
1878	8 072 320	848 983	506 556	342 426	4,25
1879	8 621 209	866 514	504 274	362 239	4,28
1880	8 890 333	886 975	494 720	392 255	4,44
1881	9 067 348	923 174	516 203	406 971	4,54
1882	9 238 510	968 720	534 010	434 710	4,80

IV.

Die Gebühren.

Von

K. Fr. Schall.

Rau, F.W. I. S. 348 ff. Pfeiffer, Die Staatseinnahmen I. S. 294 ff. Wagner, F.W. I. S. 312 ff., II. S. 3 ff. Stein, F.W. I. S. 301, insb. S. 302 ff. Schäffle, Steuer-Politik S. 52, 457, ferner 496—507.

I. Die Gebühren im Allgemeinen.

1. Begriff und Wesen.

§ 1. Einen regelmäßigen Bestandtheil der Staatseinnahmen bilden diejenigen Abgaben, welche von den mit der öffentlichen Gewalt in Berührung kommenden Personen bei Gelegenheit besonderer Amtshandlungen, zu welchen sie Veranlassung geben, unter dem Namen von Gebühren, Sporteln, Taxen, Stempeln 2c. erhoben werden.

In der Praxis und in den Etatsaufstellungen werden die Gebühren in der Regel zu den Steuern und zwar zu den indirecten Steuern gerechnet. Die Finanzwissenschaft hat in den Gebühren eine eigenthümliche Art der ordentlichen Staatseinnahmen erkannt, und es besteht bei mancherlei Abweichung der Ansichten im Einzelnen, doch darüber Einverständniß, daß sie zwar sowohl mit den Erwerbseinkünften einerseits, als mit den eigentlichen Steuern andrerseits gewisse Eigenschaften theilen, voll aber weder zu der einen noch zu der anderen der gedachten Einnahmearten gerechnet werden können.

Das charakteristische Moment der Gebühren besteht darin, daß sie sich an Amtshandlungen zur Verwirklichung wesentlicher Staatszwecke, an wesentliche Thätigkeiten öffentlicher Organe zur Ausführung des Rechts- und Machtzweckes [1]) anknüpfen, und daß sie die von den Gebührenpflichtigen zu entrichtende Abgabe wesentlich mit Rücksicht auf diese Gegenleistungen öffentlicher Behörden bemessen [2]).

1) Wagner, F.W. I. S. 313.

2) Aehnlich schon Rau, F.W. I. S. 349: „Gebühren werden bei solcher Gelegenheit gefordert, wo der einzelne Bürger mit einer Staatsbehörde oder einer wesentlichen Staatsanstalt in eine gewisse besondere Beziehung kommt" Zu eng erscheint die Definition Stein's, F.W. I. S. 302 f.: „Das Gebührenwesen entsteht da, wo die an sich für das gesammte Leben bestehenden Organe oder Anstalten für das wirthschaftliche Interesse eines Einzelnen thätig werden", indem Gebühren vielfach auch da erhoben werden, wo die Organe des Staates gegen das wirthschaftliche Interesse Einzelner thätig geworden sind, z. B. in Strafsachen, auch bei Civilprocessen, wo die Kosten dem unterliegenden Theile zugeschieden werden. Anders hat Wagner den Gebührenbegriff gefaßt (F.W. I. S. 312 ff. u. II. S. 5). Danach sind Gebühren „Abgaben, welche von Einzelnen oder Gruppen von Einzelnen als ein specielles Entgelt eines ihnen vom Staate (allgemein) geleisteten Dienstes, oder einer durch sie dem Staate verursachten Ausgabe bei der Ausübung einer Staatsthätigkeit in einer von der Staatsgewalt einseitig bestimmten Weise und normirten Höhe erhoben werden", übrigens mit dem „Zwecke, die Kosten 2c. der betreffenden Staatsthätigkeiten ganz oder theilweise zu decken. Ein Ueberschuß darüber hinaus fällt unter den Begriff der eigentlichen Steuereinnahme." Der Wagner'sche Gebührenbegriff ist weiter als der dem Folgenden zu Grunde

Zunächst könnte es zwar auffallend erscheinen, daß, während doch die eigentlichen *Steuern* vor Allem zur Deckung des Aufwandes bestimmt erscheinen, welcher durch die Realisirung wesentlicher Staatszwecke erwächst, nun auch für die einzelnen Amtshandlungen, durch welche jene Zwecke erfüllt werden, in den daran geknüpften Gebühren neben jenen allgemeinen Steuern noch gewissermaßen ein besonderes Entgelt, eine besondere Bezahlung verlangt werden soll. Und doch hat ein solches Verlangen seinen guten und vollständig ausreichenden Grund.

Im Staate vollzieht sich die Scheidung des gemeinen Interesses Aller vom Privatinteresse der Einzelnen, damit das Interesse des Ganzen als solches in seiner völligen Reinheit und in seiner völligen Unabhängigkeit vom letzteren zu Stande kommt. Formell erscheint der Staat als die *Unterwerfung* Aller unter die Herrschaft *eines* Willens. Aber diese Unterwerfung Aller ist *zugleich die Verbindung* Aller zur Einheit eines herrschenden Willens mit dem Zwecke, dasjenige, was zur Verwirklichung des gemeinen Wohls nur durch die vereinigte Kraft Aller in Stand gesetzt werden kann, auch wirklich durch die vereinigte Kraft Aller herbeizuschaffen. Der hiefür erwachsende Aufwand wird daher folgerichtig von Allen als eine *gemeinsame Last* übernommen, von jedem nach Verhältniß seines wirthschaftlichen Könnens und Vermögens. In dieser andauernden gemeinsamen Beschaffung der für Realisirung der Staatszwecke, für Befriedigung der Gemeinbedürfnisse erforderlichen Mittel hat man eines der charakteristischen Momente zu erblicken, durch welches sich die Thätigkeit des Staates als eine Gesammt-That, als eine *Gemeinwirtschaft*[3]) kennzeichnet. Aber, wer Steuern aus seinem Vermögen für das gemeine Interesse zur Verfügung stellt, will mit Recht, daß diese Steuern auch wirklich zum allgemeinen Besten verwendet werden, nicht aber zur Deckung von Kosten, welche das specielle Interesse Einzelner veranlaßt hat — m. a. W. es ist *eine Forderung der Gerechtigkeit*, daß *vor* der gemeinsamen Uebernahme des für die Verwirklichung des allgemeinen Besten erwachsenden Aufwandes derjenige Theil des Staatsaufwandes ausgeschieden und in der Form von Gebühren Denjenigen zur Bestreitung zugewiesen werde, welche nachweisbar in Bethätigung ihres Privatinteresses Leistungen des Staats in Anspruch nahmen oder veranlaßten.

gelegte. Denn er begreift nicht nur die bei Ausübung *wesentlicher* Hoheitsrechte erhobenen „Entgelte“ in sich, sondern auch andere Gegenleistungen für Thätigkeiten des Staats, soferne sie nur, wie z. B. bei der Post und dem Telegraphen, in einer von der Staatsgewalt einseitig bestimmten Weise und normirten Höhe erhoben werden. Zugleich ist er aber auch wieder enger, soferne er die Gebühren auf die ausschließlich nach den *Kosten* bemessenen beschränkt. Die Relation des Gebührenbetrags zu den Kosten des betreffenden Staatsaktes ist maßgebend auch für *Schäffle* (St.Pol. S. 52 und S. 457), welcher den „höchstens auf Deckung der Kosten des vom Gebührenzahler vergoltenen Staatsaktes“ berechneten Verwaltungsgebühren oder *Verwaltungsvergütungen* alle anders bemessenen Gebühren mit den eigentlichen Verkehrssteuern als „Steuergebühren“, d. h. als zu den indirekten Steuern gehörige „Specialsteuern“, gegenüber stellt. Auch *Pfeiffer* glaubt (D. Staatsein. I. S. 296) eine Staatseinnahme nicht zu den Gebühren zählen zu dürfen, „wenn die von den Einzelnen entrichteten Vergütungen dem Staate einen Ueberschuß lassen oder auch nur einen beträchtlichen Theil der Kosten decken.“ Aehnlich auch *Umpfenbach* u. A. Wir halten die Aufnahme des Kostenmomentes als eines wesentlichen Merkmales in den Gebühren*begriff* nicht für zweckmäßig, da eine genaue Bemessung von Gebühren nach den Kosten des betreffenden Staatsaktes wohl kaum in einem einzigen Falle möglich ist und in vielen Fällen, z. B. bei Lizenzen, Dispensationen auch nicht zutreffend wäre. Es ist gewiß räthlicher und führt zu reineren Resultaten, den Gebührenbegriff ausschließlich an die *Qualität des betreffenden Staatsaktes* anzuknüpfen, welche der Natur der Sache nach auch bestimmend für den Charakter der daran angeknüpften Abgabe sein muß. Qualitativ verschieden sind aber einerseits Staatsleistungen, welche zur Realisirung wesentlicher Staatszwecke erfolgen, und solche Thätigkeiten andrerseits, welche in erster Linie individuelle Bedürfnisse Einzelner befriedigen auch da, wo die Befriedigung der letzteren aus Zweckmäßigkeitsgründen staatlichen Organen übertragen wird.

3) Trotz der Einwendungen *Cohn's* (Z. f. St.W. 37. S. 464) gegen die Zulässigkeit dieser Begriffe in seiner zwar scharfsinnigen und werthvollen, aber in der Hauptsache negativen und den Gegenstand nicht völlig erschöpfenden Kritik „Gemeinbedürfniß und Gemeinwirthschaft“.

Diese Inanspruchnahme der Behörden kann nun aber in zweierlei Richtungen erfolgen. Der Einzelne beabsichtigt vielleicht zunächst nicht, mit der Staatsgewalt in Berührung zu kommen oder von derselben direct irgend welche Förderung seiner privaten Interessen zu verlangen, aber er veranlaßt gleichwohl den Staat, zur Wahrung höherer Interessen einzugreifen. In diesem Falle wird es sich vorwiegend um Bemessung der Gebühr nach den dem Staate veranlaßten *Kosten* handeln. In anderen Fällen werden vom Staate im Privatinteresse Einzelner besondere Vortheile verlangt, sei es nun, daß sie sich den allgemeinen gesetzlichen Einrichtungen im Wege der Dispensation entziehen, oder daß sie besondere Zugeständnisse von der Staatsregierung erhalten wollen. In diesem Falle wird die Bemessung der Gebühr nach dem ungefähren *Werthe* des erlangten Vortheils auch über den Betrag der verursachten Kosten hinaus in Frage kommen müssen. Daneben können *besondere Rücksichten* zu einer Steigerung des Gebührenbetrages über den Kosten- bezw. Werthsbetrag der betreffenden Leistung Veranlassung geben, um die Inanspruchnahme der Staatsthätigkeit in bestimmten Richtungen zu erschweren, wie sie umgekehrt auch einen theilweisen oder gänzlichen Verzicht auf die Erhebung von Gebühren nahelegen können[4]).

Der Unterschied der Gebühren von allen anderen Einnahmearten trotz mancher Aehnlichkeit mit denselben ist hiernach ein erheblicher. Mit dem privatwirthschaftlichen Erwerb und mit dem Erwerb aus anderen dem Staate übertragenen Thätigkeiten für individuelle Sonderbedürfnisse haben die Gebühren zwar gemein, daß ihnen eine bestimmte Gegenleistung des Staates gegenübersteht. Aber sie unterscheiden sich von dem privatwirthschaftlichen Erwerb dadurch, daß ihre Höhe nicht „in den gewöhnlichen Formen der freien Concurrenz“ (Wagner) bestimmt wird, sondern daß sie „in einer vom öffentlichen Rechte einseitig bestimmten Weise und normirten Höhe“ erhoben werden; von dem Erwerb aus anderen öffentlichen Anstalten von Eisenbahnen, Post, Telegraph 2c., unterscheiden sich die Gebühren dadurch, daß die Gegenleistung nicht zu Befriedigung individueller Sonderbedürfnisse dient, für welche nur mitsprechender öffentlicher Interessen halber oder aus bloßen Zweckmäßigkeitsgründen staatliche Veranstaltungen getroffen sind, sondern daß die Gegenleistung in einer Amtshandlung zur Verwirklichung wesentlicher Staatszwecke besteht.

Mit den Steuern dagegen haben die Gebühren gemein, daß sie wie jene speciell zur Deckung des öffentlichen Aufwandes für allgemeine, aus der Verwirklichung des Rechts- und Machtzweckes sich ergebende Ausgaben bestimmt sind, daß sie in erster Linie Beiträge zur Deckung des Staatsaufwandes aus dem Vermögen der Staatsgenossen darstellen, deren Feststellung wie diejenige anderer Auflagen als Gegenstand der Steuergesetzgebung anerkannt ist. Aber sie unterscheiden sich von den eigentlichen Steuern durch jenes Merkmal, welches sie mit den Erwerbseinkünften gemein haben, dadurch, daß sie bestimmte einzelne

4) Die Bemessung der Gebühren „nach den *Kosten*“ scheint mir zu einseitig in's Auge gefaßt zu werden von *Pfeiffer*, *Schäffle* u. A. (s. o. Anm. 2). Auch *Rau* steht principiell auf diesem Standpunkte, wenn er sagt: „Sie (die Gebühren) können als eine besondere Vergütung *für den Aufwand* angesehen werden, welchen die Staatsgewalt bei irgend einer Veranstaltung zu machen hat“ (F.W. I. S. 349). Auf der anderen Seite betont *Stein* zu ausschließlich die Bemessung der Gebühren „*nach dem Werthe*“ F.W. S. 311): „es ist gar kein Grund vorhanden zu fordern, daß eine solche Leistung auf Kosten der Gesammtheit zum Vortheile eines Einzelnen geschehe, ohne daß der letztere ihren *Werth* bezahle.“ *Hock* deutet beiderlei Bemessungsprincipien für seine „Steuern für besondere Dienste“ an, „durch welche der Einzelne *Vortheile* erlangt, die einem anderen nicht zu Theil werden, *oder* die sich so genau absondern lassen, daß ihr *Kosten*werth mit ziemlicher Genauigkeit ermittelt werden kann“ (D. öffentl. Abgaben und Schulden S. 17). An manchen Stellen übrigens auch *Wagner*, z. B. F.W. II. S. 25. Ohne die neben Kosten oder Werth die Gebührenbemessung häufig beeinflussende Rücksicht auf Erleichterung oder Erschwerung der Inanspruchnahme gewisser Staatsthätigkeiten aus *besonderen* Gründen läßt sich die thatsächliche Bedeutung mancher Gebührensätze nicht begreifen. Dieser nicht unwichtige Bemessungsgrund bei Gebühren scheint mir bis jetzt nicht genügend beachtet worden zu sein.

Leistungen öffentlicher Organe voraussetzen und daß sie hiebei wesentlich mit Rücksicht auf diese Gegenleistung bemessen sind.

Die Gebühren sind Steuern i. w. S.; denn sie sind Vermögensauflagen zur Deckung des Aufwandes für die Verwirklichung des gemeinen Interesses. Aber sie sind genauer Steuerpräcipuen[5]) für diejenigen, deren Privatinteresse nachweisbar jenen Aufwand verursachte.

Aus diesem Charakter der Gebühren ergiebt sich unmittelbar auch ihre Stellung im Steuersystem oder ihre Function. Sie dienen in erster Linie zum Schutze der weniger Wohlhabenden vor steuerlicher Ueberlastung gegenüber den besser Situirten, deren größerer Interessenkreis für die durch das gemeine Beste gebotene staatliche Regulirung und Normirung häufigere Berührungspunkte und Veranlassungen bietet; sie verhüten aber auch die steuerliche Ueberlastung der anspruchslosen bürgerlichen Arbeit gegenüber jenen vordringlichen Elementen, welche, sei es zur Wahrung und Aufrechterhaltung der Rechtsordnung, sei es zur Gewährung von Ausnahmen und besonderen Zugeständnissen, in besonderem Maße die öffentlichen Organe in Bewegung zu setzen wissen[6]). Als Steuerpräcipuen haben die Gebühren auch insofern noch weitere Aehnlichkeit mit den eigentlichen Steuern, daß sie, wenn auch nicht in erster Linie, so doch auch mit nach der Leistungsfähigfähigkeit bemessen werden können, so namentlich die zunächst nach dem Werth des staatlichen Dienstes bemessenen Gebühren für besondere Einräumungen, z. B. die Nobilitirungsgebühren, auch manche sonstigen Gebühren für Privilegien, Lizenzen 2c., sofern die notorische Leistungsfähigkeit des darum Nachsuchenden auf die Schätzung des von ihm dem betreffenden Zugeständniß beigelegten Werthes von Einfluß ist. Aber auch allgemein gestatten die Gebühren eine Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit in der Weise, daß namentlich ungünstigen Vermögensverhältnissen der Gebührenpflichtigen Rechnung getragen wird. Die Gebührensätze bewegen sich daher zweckmäßig nicht selten in einem Rahmen, indem sie nur das Minimum und das Maximum der Gebühr festsetzen, und die Ausfüllung desselben dem billigen Ermessen der Behörde beim Sportelansatz im gegebenen Falle überlassen[7]).

Durch derartige Einrichtungen wird in den starren Mechanismus der Gebührentarife Leben und Beweglichkeit gebracht. Sie gestatten dann ebenfalls, wenn auch nicht in demselben Maße wie manche indirecten Steuern, eine mehr „individualisirende Erfassung der qualificirten Steuerkräfte“ (Schäffle) und dienen gegenüber der Ueberlastung des Massenverbrauchs durch Steuern auf Gegenstände des nothwendigen Verbrauchs ähnlich wie die Luxussteuern mit zur Herstellung der Verhältnißmäßigkeit der Gesammtbesteuerung für die verschiedenen Volksklassen.

5) Rau, F.W. I. S. 362 hat diesen Charakter der Gebühr schon ganz richtig erkannt, aber allerdings nicht allgemein für alle Gebühren, sondern nur für die Gerichtsgebühren in Anspruch genommen.

6) Schon die Motive zu dem jetzt antiquirten württemb. Sportelgesetz vom 23. Juni 1828 bezeichneten daher die Sporteln als diejenigen Abgaben, „welche behufs der Erleichterung der Masse der Steuerpflichtigen zunächst diejenigen treffen sollen, welche mit ihren Angelegenheiten die auf Kosten des Staats bestehenden Anstalten speciell in Anspruch nehmen, sowie diejenigen, welche sich den allgemeinen gesetzlichen Einrichtungen im Wege der Dispensation entziehen oder besondere Zugeständnisse von der Staatsregierung erhalten wollen.“

7) Die in einem Rahmen sich bewegenden Sportelsätze sind deshalb besonders instruktiv, weil die Sportelgesetze gerade bei diesen Veranlassung nehmen, sich über die verschiedenen denkbaren Principien für die Gebührenbemessung auszusprchen, so z. B. das bayerische Gebührengesetz vom 18. August 1879, Art. 260: „Wo das Gesetz für den Ansatz der Gebühr einen Spielraum gewährt, hat die Behörde innerhalb desselben den Gebührensatz unter Berücksichtigung des Umfangs und der Schwierigkeit der Sache, der Bedeutung derselben für das bürgerliche Leben und der Leistungsfähigkeit des Pflichtigen zu bestimmen“; ferner das württembergische Sportelgesetz vom 24. März 1881, Art. 3: Wo der Tarif für den Sportelansatz einen Rahmen aufstellt, ist der Betrag der Sportel zu bemessen: a) nach dem Grade der den Behörden verursachten Mühe, b) nach der Bedeutung des Gegenstandes, bezw. nach dem Nutzen, welcher dem Betheiligten in Aussicht steht, c) nach den Vermögens- und Einkommensverhältnissen der Sportelpflichtigen.

Die Möglichkeit einer gewissen Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit innerhalb im Ganzen doch ziemlich eng gezogener Grenzen macht darum aber die Gebühren noch nicht zu Steuern. Sie verstärkt nur deren steuerartigen Charakter. Es ist deshalb eigentlich nicht unrichtig, die Gebühren zu den indirecten Steuern in den Etats 2c. zu stellen, aber man darf nicht soweit gehen, sie zu den indirecten Steuern selber zu rechnen. Sie bleiben immer, was sie sind: an gewisse Gegenleistungen der Staatsgewalt geknüpfte, in erster Linie mit Rücksicht auf diese Gegenleistungen bemessene Steuerpräcipuen.

Gleichwohl ist es richtig, daß zwischen Gebühren und eigentlichen Steuern ein allmäliger, oft kaum merklicher Uebergang stattfindet. Aber man ist auf der falschen Fährte, wenn man diesen Uebergang in der Art und Weise der Gebührenbemessung auffinden zu können meint[8]). Hat man einmal das bestimmende Merkmal der Gebühr in der Qualität der Staatsleistung erkannt, an welche sie geknüpft ist, so wird auch consequenter Weise der Uebergang der Gebühr zur Steuer da zu suchen sein, wo eine Abgabe für sich und ganz ohne Rücksicht auf irgend welche behördliche Gegenleistung erhoben wird, oder wo eine solche Gegenleistung zwar vorhanden ist, aber ihre selbständige Bedeutung als Act der Verwirklichung des gemeinen Interesses verliert und zur Bedeutung einer bloßen Controlemaßregel für die Sicherung einer in erster Linie nach der Leistungsfähigkeit[9]) oder einzelner Momente der selben bemessenen Abgabe herabsinkt. Hauptsächlich der Vermögensverkehr[10]) von einer Hand zur andern ist hier genauer in's Auge zu fassen. Nicht selten nimmt der Vermögensverkehr, der Besitzwechsel, häufig namentlich bei Immobilien, regelmäßig beim Erbgang, Funktionen von Behörden in Anspruch. Hier ist es, wo alsdann nicht bloß eine Gebühr für einen behördlichen Akt von allgemein rechtspolizeilichem Interesse in Frage kommen kann, sondern wo unter Umständen dieser behördliche Akt zugleich zur Erhebung einer Steuer von den im Flusse des Verkehrs greifbar werdenden Vermögensbestandtheilen benutzt wird. Aber nicht immer sind Gebühr und Steuer in solchen Fällen getrennt[11]), was das richtige ist, und die zweckmäßige Erhebung in einem Akt, durch eine und dieselbe Behörde, nicht ausschließt. Oft sind beiderlei Auflagen in eine vorwiegend zu den eigentlichen Steuern zu rechnende Abgabe verschmolzen und derlei Abgaben leiten nicht selten über zu reinen Steuern, bei welchen der vorgeschriebene Akt der Einregistrirung 2c. ausschließlich die Bedeutung einer Steuercontrolemaßregel annimmt oder wo, wie bei vielen Stempelabgaben, nicht einmal ein solcher Einregistrirungsakt durch Behörden der Abgabe gegenübergestellt werden kann. Die Entdeckung dieser Verkehrssteuern unter den Gebühren ist eins der hervorragendsten Verdienste L. v. Stein's und ein bleibender finanzwissenschaftlicher Gewinn. Abgaben dieser Art sind alsdann nach den für die eigentliche Besteuerung durch Umlage nach der Leistungsfähigkeit maßgebenden Gesichtspunkten zu beurtheilen (vgl. hierüber unten: Verkehrs- und Erbschaftssteuern).

2. Die Arten der Gebühren.

§ 2. Vergleicht man die Gebührentarife verschiedener Staaten mit einander, so zeigt sich eine so verschiedenartige Ausgestaltung des Gebührenwesens im Ganzen, und selbst bei Auslösung einzelner überall sich wiederholender behördlicher Akte er-

8) Die bis jetzt herrschende Meinung, wobei nur insoferne abweichende Ansichten bestehen, sofern die Einen die Grenze zwischen Gebühr und Steuer in dem Weniger oder Mehr der Gebühr über die Kosten gefunden zu haben glauben, wie Umpfenbach, Pfeiffer, Wagner, Schäffle, die Anderen in dem Weniger oder Mehr der Gebühr über den Werth des behördlichen Aktes, wie insbesondere Stein.

9) s. hierüber unten: Aufwandssteuern § 18 Ziff. 1.

10) Desgl. Aufwandssteuern § 8.

11) In Württemberg z. B. Erkenngebühr für die erkennende Gemeindebehörde bei dem gerichtlichen Erkenntniß über Liegenschaftsveräußerungen neben der Liegenschaftsaccise für den Staat; Notariats- (Theilungs-, Revisions- 2c.) Sportel neben der Erbschaftssteuer bei Erbgängen.

erscheinen die daran geknüpften Gebühren in so verschiedene kaleidoscopartig immer anders wieder gebrochenen Bildern, daß die Zergliederung und Auflösung des Gebührenwesens in seine einzelnen, schließlich doch immer wiederkehrenden Elemente außerordentlich erschwert und bis jetzt eigentlich kaum ernsttich versucht worden ist. Und doch darf man sich die damit verbundene Mühe nicht ersparen, wenn endlich ein wissenschaftliches Verständniß dieses nicht unwichtigen Gebietes von eigenartigem Interesse angebahnt werden soll. Zu dem Ende ist vor Allem erforderlich, die verschiedenen Gebührenarten, wie solche durch die Gebührengesetzgebung im Laufe der Zeit entwickelt worden sind, auseinander zu halten.

Abgesehen von den Verschiedenheiten, welche die verschiedene Art der Gebührenerhebung (s. u. Ziff. I. 3.) mit sich bringt, lassen sich verschiedene Gebührenarten unterscheiden, je nachdem man die Verschiedenheiten

1. in der Bemessungsgrundlage der Gebühren,
2. in der formellen Gestaltung der einzelnen Gebührensätze,
3. in dem gegenseitigen Verhältniß der einzelnen im Gebührentarif enthaltenen Gebührensätze,
4. in der Person des Gebühren- oder Bezugsberechtigten

als Eintheilungsgrund benutzt.

§ 3. Gebührenarten nach der Bemessungsgrundlage. Je nachdem der Gebührenbemessung nur gewisse allgemeine bei allen gebührenpflichtigen Handlungen mehr oder weniger wiederkehrende Anhaltspunkte zu Grunde liegen, oder aber die besondere Gebührenfähigkeit des einzelnen Aktes dabei zur Geltung und Berücksichtigung gelangt, sind zu unterscheiden: generelle und specielle Gebühren.

1) Generelle G. Nach dem in § 1 Ausgeführten sind es sehr verschiedene Rücksichten, welche bei der Bemessung der Gebühren in Betracht kommen, und nicht alle Gebührenarten vermögen denselben gleichmäßig Rechnung zu tragen. In erster Linie sind es die Kosten der betreffenden Amtsverrichtungen, welche bei der Gebührenbemessung zu beachten sind. Gleichwohl ist eine genaue Bemessung der auf die einzelne Amtshandlung entfallenden Kosten gar nicht oder nur in den seltensten Fällen möglich. Thatsächlich wird daher überhaupt darauf verzichtet. Aber es giebt doch Anhaltspunkte, welche auf diese Kosten einen annähernden Schtuß zulassen, und zwar Anhaltspunkte, welche in jedem einzelnen Falle mit Sicherheit und sogar „aktenmäßig“ sich erheben und feststellen lassen. Denn der Verkehr mit Behörden ist vorwiegend ein schriftlicher. Anbringen gelangen an die Behörde meist in der Form schriftlicher Eingaben, mündliche werden schriftlich zu Protokoll gebracht. Die weitere Behandlung eines Gegenstandes schlägt sich in einer Reihe von Schriftstücken nieder (Vorladungen, Requisitionen, Mittheilungen, Rückantworten, Protokollen ꝛc.); und ebenso findet die Erledigung der amtlich angeregten Dinge fast regelmäßig ihren bestimmten schriftlichen Ausdruck (Pässe, Zeugnisse, Diplome, Privilegienurkunden, Patente, Concessionen, Entscheidungen, Beschlüsse, Verfügungen und andere amtliche Aussertigungen). Die Echtheit von Urkunden soll bezeugt (legalisirt) oder soll die Richtigkeit ihrer amtlichen Ausfertigung beglaubigt (recognoscirt, vidimirt), Abschriften hinsichtlich ihrer Uebereinstimmung mit den Urschriften beurkundet werden ꝛc. Je umfangreicher und schwieriger ein von der Behörde vorzunehmendes Geschäft ist, desto mehr und desto größere derartige Schriftstücke werden erwachsen, und jedenfalls bilden sie schwarz auf weiß den Beweis, daß eine gewisse Amtsverrichtung von bestimmter Tragweite und Bedeutung vorgenommen worden ist. Es ist daher sehr naheliegend, die Gebühr an diese papierenen Träger des Verkehrs mit Behörden zu knüpfen und die für jede amtliche Handlung schließlich zu entrichtende Gebühr nach Zahl und Größe der dabei erwachsenden Schriftstücke zu bemessen.

Die Gebühren für Amtsverrichtungen erscheinen in diesem Falle als Gebühren von den Schriftstücken, in welchen sie ihre greifbare Erscheinung gefunden haben.

Gebührenpflichtig wird hiebei die amtliche Urkunde an und für sich. Es ist von hier nur ein kleiner Schritt zur Ausdehnung der Gebührenpflicht auf Urkunden überhaupt, auch auf privatschriftliche Urkunden. Aber dieser Schritt ist ein sehr folgenreicher. Durch ihn entwickelt sich die Gebühr für Amtsverrichtungen zur Steuer vom gesammten Vermögensverkehr, soferne derselbe in Urkunden über Rechtsgeschäfte irgend welcher Art seine bestimmte Form und Gestaltung erhält.

Die Leichtigkeit der Ueberleitung der Gebühr für Amtsverrichtungen zu Vermögensverkehrssteuern in der Form der Gebühr von Urkunden hat dieser Art von Gebühren eine große Verbreitung gegeben, trotz ihrer Unfähigkeit, wesentlichen Anforderungen für eine richtige Gebührenbemessung und Gebührenerhebung gerecht zu werden.

Die Gebühren von amtlichen Schriftstücken, soferne sie sich an den äußern Gang amtlicher Verhandlungen anknüpfen, sind Gebühren von Eingaben und deren Beilagen, Gebühren für Requisitionen, Mittheilungen und Rückantworten an andere Behörden, für Berichte u. s. f. Diesen Gebühren schließen sich als Verhandlungsgebühren an: Gebühren von Vorladungen und Protokollen. In letzter Linie kommen Gebühren für Endentschließungen und amtliche Aussertigungen aller Art.

Derartige Gebühren haben der Natur der Sache nach einen ganz allgemeinen generellen Charakter. Sie müssen sich in der Hauptsache theils mehr, theils weniger vollständig in allen Fällen wiederholen, wo die amtliche Thätigkeit von Behörden in Anspruch genommen wird. Sie charakterisiren sich als Gebühren für die Inanspruchnahme der Behörden und ihrer Thätigkeit überhaupt ohne Rücksicht auf die in Frage kommenden speciellen Zwecke und Interessen, gleichviel, ob es sich hiebei um Gewährung besonderer Rechte an Einzelne oder um Erfüllung allgemeiner Staatsaufgaben handle, und gleichviel, ob die Thätigkeit öffentlicher Organe auf dem Gebiete des Rechts, der Rechtspolizei oder der Verwaltung angerufen wird.

Diese generellen Gebühren leiden an zwei Grundfehlern: Gerade weil sie den gesammten schriftlichen Verkehr mit Behörden erfassen, sind sie für Publikum und Behörden sehr belästigend und nöthigen, um Ungerechtigkeiten zu vermeiden, zu oft schwer definirbaren und daher controversenreichen Ausnahmen, vor Allem für den Verkehr von Behörde zu Behörde, für rein privatrechtliche Akte der Behörden und den privatrechtlichen Verkehr zwischen Behörden und Publikum [12]), Ausnahmen mit Rücksicht auf Arme und Dürftige [13]), zur Verhütung der Kumulirung von Gebühren oder von Gebühren und Steuern [14]), endlich mit Rücksicht darauf, die Inanspruchnahme gewisser Arten von öffentlichen Akten [15]) nicht durch die Erhebung von Gebühren hiefür zu erschweren. Außerdem aber sind Abstufungen der Abgaben für schriftliche Urkunden derselben Art nur in geringem Grade möglich, z. B. nach der Bogenzahl, bei Protokollen nach der für ihre Abfassung erforderlichen Zeit, nach der Höhe und Stellung der Behörde, von der die Urkunde angefertigt ist [16]). Sieht man von derartigen festen Anhaltspunkten ab, so wird zu viel in die

12) Z. B. Eingaben von Pächtern oder Miethern um Erfüllung vertragsmäßiger Verpflichtungen Seitens der Verwaltungsbehörde.

13) Gebührenfreiheit für Armuthszeugnisse, für Steuererlasse, bei Zwangsvollstreckungen ꝛc.

14) Befreiung von Gebühren für Rekurse in Steuersachen, Gebühren für Quittungen über bezahlte Steuern u. dgl.

15) Beispiele von Ausnahmen s. z. B. das badische Ges. v. 29. Juli 1864 § 32, das bayerische Gebührengesetz vom 18. Aug. 1879 Art. 192, ferner: Hock, Die Finanzverwaltung Frankreichs 1857 S. 188 ff. u. S. 200 f., v. Kaufmann, Die Finanzen Frankreichs 1882. S. 287, die dort angeführten Ausnahmen von Enregistrement und Stempel. Die zahlreichen Tarifpositionen des österreichischen Gebührentarifs v. 9. Febr. 1850 über Gebührenbefreiungen z. B. T. P. 44, „Eingaben befreite“ T. P. 75, „Persönliche Befreiungen ꝛc.“ in der Manz'schen Gesetzesausgabe XII. Bd. Wien 1880.

16) Eingabenstempel: in Baden 0,50 M. pro Bogen, v. Beilagen 0,10 M. pro Bogen. Amtl. Ausfertigungen in Oesterreich von jedem Bogen 1 Gulden; Protokollgebühr: in Baden bei den Bezirksämtern 1 M. pro Stunde und weniger, bei Mittel- oder Oberbehörden 2 M. pr. St. u. w., in Bayern bei den Bezirksämtern

Willkür der Behörden gelegt[17]). Diese Gebühren für Urkunden allgemeineren Charakters sind im Ganzen daher nur bei der Erhebung einfacher, gleichmäßig niedriger Sätze erträglich; sie gestatten keine idividualisirende Anpassung der Gebühr an die einzelnen Gebührenvorgänge, insbesondere keine Berücksichtigung der weiteren, außer den Kosten der amtlichen Verrichtung bei der Gebührenbemessung zu berücksichtigenden Momente: des Werths des betreffenden Dienstes für den Pflichtigen, der vorauszusetzenden besonderen Leistungsfähigkeit desselben, der für eine Erschwerung der Erlangung des Vorrechts, der Dispensation sprechenden Gründe allgemeiner Art ꝛc.

2) Specielle G. Die Berücksichtigung solcher, die besondere Gebührenfähigkeit des Aktes begründenden Momente muß daher bei dem System der Gebühren von Urkunden ganz unterbleiben, oder einem System von speciellen Gebühren überwiesen werden, welche in den hiefür angezeigten Fällen entweder statt der allgemeinen Gebühr von Urkunden oder zusätzlich neben derselben erhoben werden. Diese speciellen Gebühren bilden dann das bewegliche, individualisirende, die besondere Gebührenfähigkeit einzelner Akte zum Ausdruck bringende Element des Gebührenwesens, während jene allgemeinen Gebühren von Urkunden das Princip möglichster Allgemeinheit der Gebührenpflicht nach dem annähernden Durchschnittsbetrag der für die Amtsverrichtungen erwachsenden Kosten zur Geltung bringen.

§ 4. Gebührenarten nach der Gestaltung der Gebührensätze. Nach der Gestaltung der einzelnen Gebührensätze lassen sich unterscheiden: feste (fixe) Gebühren und veränderliche Gebühren.

Feste Gebühren sind diejenigen, welche in allen Fällen, auf welche sie Anwendung finden, in einem und demselben unveränderten Betrage zum Ansatz kommen.

Die veränderlichen Gebühren sind entweder Rahmengebühren, bei welchen den ansetzenden Behörden ein Spielraum zwischen einem Mindest- und einem Höchstbetrage gelassen wird; oder Gradationsgebühren, gleichviel, ob die Steigerung der Gebühr an Raumeinheiten oder Zeiteinheiten geknüpft erscheint, wie bei Urkunden[18]) oder aber an Wertheinheiten der zur Verhandlung stehenden Gegenstände. Unter den letzteren, den Werthgebühren sind ferner noch zu unterscheiden: Klassengebühren und Procentualgebühren. Bei den Klassengebühren steigt der Gebührenansatz nach Klassenabstufungen, bei den Procentualgebühren in Procenten des Werths; bei den Klassengebühren ist die Steigerung der Gebühr in sinkender oder in steigender Scala denkbar.

Die allgemeinen Gebühren von Urkunden sind in der Regel feste Gebühren, bisweilen aber auch Rahmengebühren oder Gradationsgebühren mit Raum- und Zeiteinheiten. Die Klassen- und die Procentualgebühren gehören dem System der speciellen Gebühren an (s. ob. § 3 lit. 2.).

§ 5. Gebührenarten nach dem gegenseitigen Verhältniß der einzelnen Tarifpositionen zu einander. Nach dem gegenseitigen Verhältniß der einzelnen Sätze des Gebührentarifs, der Tarifpositionen, lassen sich unterscheiden — Einzelgebühren und Bauschgebühren.

1) Einzel-G. Die Gebühren von amtlichen Urkunden sind zunächst Einzelgebühren, Gebühren von den im Tarife näher bezeichneten einzelnen Schriften und Urkunden. Bei größeren Verhandlungen wird eine ganze Reihe solcher Gebühren: für Eingaben und die

1 M. pr. St. u. w., bei den Mittelstellen 1 M. 50 pr. St. u. w, bei den Ministerien 2 M. pr. St. u. w.

17) Z. B. für Sachsen die Gebühr für Vorverhandlungen 1—50 M. (cfr. Taxordnung vom 24. Sept. 1876); weniger bedenklich in dieser Richtung in Bayern: die Geb. f. Endentschließungen bei Bezirksämtern 2—25 M., bei Mittelstellen 3—37,50 M., bei Ministerien 4—50 M., je nachdem sie kurz und einfach sind oder eine weitläufige Verhandlung und umfassendes Aktenstudium erfordern.

18) Nach der Bogenzahl, nach der für die Aussertigung der Urkunde erforderlichen Zeit.

einzelnen Beilagen zu solchen, für Vorladungen, für Protokolle, für Vergleiche, für Entscheidungsgründe, für Urtheile, für Bescheide, Dekrete oder sonstige derartige amtliche Ausfertigungen aufwachsen, zu welchen unter Umständen noch etwa specielle Gebühren für Dispensationen, für Verwilligungen oder für besondere Arten von Urkunden hinzutreten.

Das System solcher Einzelgebühren gestattet die genauere Anpassung des zu erhebenden Gebührenbetrages an die für Erledigung eines Geschäfts wirklich erforderlichen Amtshandlungen und ermöglicht gleichsam die Aufstellung einer specificirten, in ihre einzelnen Elemente verfolgbaren Kostenberechnung. Aber dieses System complicirt auf der anderen Seite den Ansatz und die Berechnung der Gebühr für die ansetzenden Behörden und gestattet überdies der größeren oder geringeren Geschäftsgewandtheit der jeweiligen Beamten einen unerwünschten Einfluß auf die Gebührenbemessung.

2) Bausch-G. An die Stelle solcher Einzelgebühren treten daher nicht selten Bauschgebühren, welche die Gebühr mit Berücksichtigung aller in Betracht kommenden Momente in einem Satze feststellen und welche die Anwendung anderer Gebührensätze des Tarifs auf den gegebenen Fall ausschließen. Diese Bauschgebühren fassen die Gebühren für die einzelnen Akte, aus welchen sich die Thätigkeit der Behörden von ihrer Anrufung bis zur endlichen Erledigung des Gegenstandes zusammensetzt, in einer Summe zusammen. Je mehr es den Bauschgebühren gelingt, jene Einzelgebühren zu verdrängen, desto einfacher und verständlicher wird der Gebührentarif, und desto leichter wird seine Handhabung. Aber noch ein weiterer Gesichtspunkt ist hier hervorzuheben. Bei dem System der Einzelgebühren, soferne sie als Gebühren von amtlichen Urkunden überhaupt erscheinen, ist im Princip für jeden urkundlichen Akt der Behörde eine Gebühr zu entrichten, soferne nicht das Gegentheil als Ausnahme von der Regel bestimmt wird. Bei dem System der Bauschgebühren bildet umgekehrt die Gebührenfreiheit von Amtsverrichtungen die Regel, soferne nicht der Gebührentarif ausdrücklich die Entrichtung von Gebühren hiefür fordert.

Das System der Bauschgebühren beschränkt daher von Hause aus die Gebührenpflicht auf die wirklich gebührenfähigen Akte, mit Ausschluß derjenigen, welche rein und ausschließlich der Realisirung des gemeinen Besten dienen oder lediglich dem internen Verkehr der Behörden unter sich angehören, indem es nur diejenigen Akte mit Gebühren bewerthet, welche durch das Privatinteresse Einzelner hervorgerufen wurden, sei es nun zum Zweck der direkten Förderung desselben oder zur Wahrung des allgemeinen Interesses gegenüber von Einzelinteressen. Das System der Bauschgebühren ist daher zugleich der adäquate Ausdruck des Gebührenprincips überhaupt und es kann wohl kein Zweifel darüber bestehen, daß der naturgemäße Fortschritt im Gebührenwesen in der fortschreitenden Entwicklung des Einzelgebührenwesens zum Bauschgebührensystem besteht[19]).

§ 6. Gebührenarten nach der Person des Bezugsberechtigten. Nach der Person des Bezugsberechtigten, welchem die Gebühren zukommen, je nachdem sie in die Staatskasse fließen oder den mit öffentlichen Funktionen Betrauten als Schadloshaltung für Mühewaltung und Auslagen überlassen werden, sind zu unterscheiden Fiskusgebühren und Dienergebühren[20]).

Die Ueberlassung der Gebühren an die öffentlichen Funktionäre überhebt den Staat

19) Beispiele aus der Finanzgeschichte Württembergs, wo die dem System der Einzelgebühren angehörige Tax- und Stempelordnung vom 14. Nov 1808 verlassen wurde und schon durch das allgemeine Sportelgesetz v. 23. Juni 1828 der Uebergang zu den Bauschgebühren erfolgte. Auch bei der Revision des letztgen. Gesetzes durch das neue Sportelgesetz v. 28. März 1881 konnte man sich trotz der finanziellen Verlockungen nicht entschließen, zu Einzelgebühren von Eingaben, von Protokollen, Endentschließungen ꝛc zurückzukehren. Auch das bayerische Gebührengesetz v. 18. Aug. 1879 ist keineswegs bloß einheitliche Codification einer zersplitterten Gebührengesetzgebung, sondern wesentlich auch ein Fortschritt in der Ersetzung der Einzelgebühren durch Bauschgebühren, obwohl man sich zur Preisgebung aller Einzelgebühren dort noch nicht entschließen konnte.

20) Schäffle, St.-Pol. S. 456.

der Mühe des Einzugs und der Berechnung der Gebühren und macht die Belohnung der Diener durch Gehaltszahlungen entbehrlich. Sie vereinfacht das Kassen- und Rechnungswesen und mußte sich für einfachere Verhältnisse in den ersten Stadien der Entwicklung des öffentlichen Dienstes und in Zeiten von vorwiegend naturalwirthschaftlichem Charakter besonders empfehlen. Aber die Ueberlassung der Gebühren an die Diener entzieht dem Staate die Kenntniß und den Ueberblick über die in Gebührenform erhobenen Abgaben, erschwert die zweckmäßige, durch das allgemeine Interesse gebotene Normirung derselben, gibt keine Sicherheit gegen Beamtenwillkür bei der Gebührenerhebung und macht die Gewährung von Gebührennachlässen unmöglich. Ueberdies macht die Belohnung öffentlicher Diener durch Ueberweisung von Gebührenbezügen das wirkliche Einkommen derselben von mancherlei Zufälligkeiten abhängig, führt zu unzuträglichen Mißverhältnissen in dem Einkommen der Diener mit fixem Gehalt und den zum Bezug von Gebühren Berechtigten [21]), setzt bei den gebührenberechtigten Dienern an die Stelle des Pflichtgefühls das Interesse, möglichst viele Gebühren zu machen, und entwürdigt überhaupt den öffentlichen Dienst.

Möglichste Beseitigung der Dienergebühren und Ersetzung derselben durch Fiskusgebühren wird daher als das Ziel der Gebührenpolitik erkannt werden müssen.

3. Die Erhebung der Gebühren.

§ 7. Die Erhebung von Gebühren erfolgt entweder durch direkte Einziehung des von der Behörde berechneten Geldbetrags und durch entsprechende Baarzahlung des Gebührenpflichtigen an die mit der Einnahme betraute Kasse, oder durch Benützung vorgeschriebener öffentlicher Werthsstempel Seitens des Gebührenpflichtigen [22]).

1) Die Erhebung der Gebühren in Stempelform hat den Vorzug der größeren Einfachheit. Sie erfolgt, indem zu den für gebührenpflichtig erklärten Urkunden und Schriften gestempelte Formulare (Stempelblankets) verwendet, oder indem solche Schriften mit aufgeklebten, gestempelten Marken (Stempelmarken) versehen werden.

Diese Art der Gebührenerhebung überwälzt in der Regel (s. unten) die Mühe der Berechnung und des Ansatzes der Gebühr auf den Gebührenpflichtigen; sie setzt an die Stelle des Einzugs und der Verrechnung jeder einzelnen Gebührenzahlung den Verkauf (Debit) von Stempelzeichen in größeren Beträgen und empfiehlt sich daher im Interesse möglichster Vereinfachung des Kassen-, Rechnungs- und Buchungswesens und zur Verminderung der hiemit zusammenhängenden Erhebungskosten; zugleich dient sie zur größeren Bequemlichkeit des gebührenpflichtigen Publikums, welchem sie den Gang vor die Erhebungsbehörde wegen oft geringfügiger Gebührenbeträge erspart.

21) Wenn z B. der auf Gebühren angewiesene Gerichtsvollzieher ein höheres Einkommen bezieht als Gerichtsvorstand und Richter.

22) Vgl. hierüber insbes. die schönen Ausführungen Wagner's, F.W. II. §§ 320—324. Nur ist die Wahl der Darstellung der verschiedenen Erhebungsformen für Gebühren als Ort für die Lehre von den „Beiträgen“ vom Standpunkte der Systematik keine besonders glückliche. Diese Beiträge für Wegherstellungen, für Wasserleitungen, für Beleuchtung, für Errichtung besonders gelegener Post- und Telegraphenbureaus ꝛc., werden wohl stets direkt eingezogen. Sie würden daher zu den direkt, im Gegensatz zu den in Stempelform eingezogenen Gebühren gehören und jedenfalls keine besondere Erhebungsform der Gebühren neben direkt eingezogenen und den in Stempelform erhobenen darstellen, wenn sie — überhaupt Gebühren wären. Aber gerade darüber wird sich streiten lassen. Es liegt in der Consequenz des von uns eingenommenen Standpunktes, die Zulässigkeit der Auffassung solcher „Beiträge“ als „Gebühren“ zu verneinen, denn es fehlt für diese Beiträge an der wesentlichen Voraussetzung aller Gebühren, daß sie nämlich Gegenleistungen sind für Amtsverrichtungen zur Realisirung des Rechts- und Machtzweckes. Es handelt sich bei diesen Beiträgen doch überall in erster Linie um die Befriedigung individueller Bedürfnisse Einzelner oder gewisser Interessengruppen durch gemeinschaftliche Veranstaltungen, welche unter Umständen wegen mitsprechender öffentlicher Interessen, oft auch aus bloßen Zweckmäßigkeitsgründen öffentlichen Organen übertragen wird, aber mit Vorbehalt der durch allgemeine Interessen gebotenen Einflußnahme auch andersartigen Organisationen überlassen werden kann.

Aber indem diese Methode den Gebührenansatz und die Gebührenzahlung im einzelnen Falle ganz in das Ermessen des Gebührenpflichtigen stellt, macht sie eine nachfolgende specielle Kontrole über den wirklichen und richtigen Gebrauch des vorgeschriebenen Stempels nothwendig und sieht sich in die Lage versetzt, das Publikum für unterlassene Stempelverwendung, für Irrthümer in der Stempelverwendung und für Nichtbeachtung der erforderlichen Kontrolevorschriften durch Androhung entsprechender Strafen verantwortlich machen zu müssen. Der Stempel setzt daher besondere Bestimmungen voraus über das Format der stempelpflichtigen Schriften und die Beschreibung derselben, über die Art der Aufklebung der Marken, über die Kassirung (Unbrauchbarmachung) der verwendeten Marken zum Schutz gegen wiederholte Verwendung, über Defraudationsstrafen wegen unterlassener Stempelverwendung, über Kontrolestrafen wegen Verwendung vorschriftswidrigen Papierformats oder vorschriftswidriger Art der Markenverwendung ꝛc. Nicht immer ist es jedoch das Publikum, welchem die vorschriftsmäßige Verwendung von Stempeln obliegt, bisweilen sind es die Behörden selber, welche z. B. bei den ihnen obliegenden Ausfertigungen hiezu herangezogen werden, wobei ihnen der nachfolgende unmittelbare Einzug der Stempelauslagen bei den Gebührenpflichtigen doch nicht erspart wird. In diesem Falle sind dann besondere Beamte [23]) zur Kontrolirung der Behörden und Beamten hinsichtlich der stempelpflichtigen Verhandlungen aufzustellen, und können die Behörden statt der Gebührenpflichtigen den Stempelstrafen verfallen [24]). Durch derartige Dinge und in Folge des peinlichen Formalismus der Kontrolevorschriften nimmt die Gebührenerhebung durch Stempel gerne einen vexatorischen Charakter an. Aber sie ist überhaupt nur möglich, wo die Gebührenpflicht an Schriften, an Urkunden geknüpft ist. Die Erhebung durch Stempel ist keine allgemeine Erhebungsform für Gebühren überhaupt, sondern nur eine Form der Gebührenerhebung von Urkunden [25]), und auch für Urkundengebühren nur insoweit anwendbar, als sie in gewissen einfachen und mäßigen Sätzen sich bewegen [26]). Sobald die Gebühr an die Amtshandlung selbst geknüpft wird, statt an einzelne Urkunden, tritt der Stempel als Erhebungsform außer Verwendung [27]). Der Stempel gestattet wie die Gebühr von Urkunden nur eine ungefähre, oberflächliche Bemessung der Gebühr nach den Kosten; der Stempel ist eine zwar in vielen Fällen sehr einfache, im Ganzen aber auch sehr unvollkommene Art der Gebührenerhebung.

2) Wo die Gebühr „ein mehr individuelles von Fall zu Fall verschiedenes Gepräge hat“ (Wagner), wo sie „nicht in festen Sätzen oder in wenigen, einfach zu unterscheidenden Stufensätzen“ erhoben werden kann, sondern eine Bemessung nach dem Werth der Leistung für den Gebührenpflichtigen verlangt und nach anderen, hiefür noch weiter maßgebenden Momenten [28]), da muß die directe Bemessung und Erhebung der Gebühr durch Behörden an die Stelle des Stempels treten. Die directe Erhebung ist daher vorwiegend die Erhebungsform für die speciellen Gebühren (oben § 3 zu 2.) und für die Bauschgebühren (oben § 5 zu 2.); sie hat überdies die absolute Sicherung des Gebühreneingangs für sich, ge-

23) In Preußen: die Stempelfiskäle, Stempelgesetz v. 7. März 1882. § 34.

24) Das österreichische Gebührengesetz vom 9. Febr. 1850 macht daher, um derartige Unzuträglichkeiten zu vermeiden, den Gebührenpflichtigen die Auflage, mit dem Ansuchen um die stempelflichtige Ausfertigung zugleich auch das Stempelpapier für letztere beizubringen (cf. l. c. §§ 66 u. 67).

25) Der Stempel ist bisher mit Unrecht als eine allgemeine Gebührenerhebungsform angesehen worden.

26) Das österreich. Gebührenges. v. 9. Febr. 1850 beschränkt in § 4 principiell ganz richtig die Entrichtung mittelst des Stempels auf Urkundengebühren mit festem Betrage und auf nach dem Werth bemessene Gebühren von Urkunden über Rechtsgeschäfte ꝛc., soferne die Gebühr den Betrag von 20 Fl. nicht überschreitet.

27) Directe Erhebung der Gerichtskosten nach dem deutschen Gerichtskostengesetz v. 18. Juni 1878 für die kontradictorische mündliche Verhandlung, für die Anordnung einer Beweisaufnahme, für eine andere Entscheidung ꝛc.

28) s. oben § 1.

stattet den Ueberblick über die Wirkung der Gebührensätze in den verschiedenen Dienstzweigen und ermöglicht den Wegfall sämmtlicher gegen das Publikum gerichteten, mit Strafandrohung ausgestatteten Kontrolemaßregeln. In dem Maße, als die natürliche Entwicklung im Gebührenwesen von Gebühren auf Urkunden zu Gebühren für Amtsverrichtungen, von generellen Gebühren zu speciellen, und von Einzelgebühren zu Bauschgebühren fortschreitet, in dem Maße wird auch die directe Einziehung der Gebühren die Erhebung in Stempelform verdrängen[29]). Die Sporteln, die Taxen, in Frankreich das Enregistrement, gehören schon jetzt zu den direct eingezogenen Gebühren.

Bei der directen Einziehung kann sowohl der Gebühren*ansatz* als der Gebühren*einzug* derjenigen Behörde übertragen werden, welcher die gebührenpflichtige Amtshandlung obliegt, also der betreffenden Gerichts- oder Verwaltungsbehörde; dies wäre wohl das Bequemste für den Gebührenpflichtigen, aber diese Einrichtung würde sämmtliche Behörden mit Kassen und Kassenbeamten auszustatten nöthigen, und müßte zu einer weitgehenden Zersplitterung des Kassen- und Rechnungswesens führen.

Das fränzösische Enregistrement überträgt daher Gebühren-Ansatz und Einzug besonderen Steuerbehörden — den Enregistrements-Einnehmern. Diese Einrichtung hat den Einregistrirungszwang zur Folge, d. h. die mit Strafnachtheilen für die Unterlassung ausgestattete Vorschrift der Anmeldung der gebührenpflichtigen Akte binnen der vorgezeichneten Frist bei der Einregistrirungsbehörde zum Zwecke des Gebührenansatzes und der Gebührenerhebung und das Verbot des Vollzugs der gebührenpflichtigen Akte durch die Gerichts- und Verwaltungsbehörden, bevor die Registrirung derselben vollzogen ist. Diese Einrichtung sichert zwar den richtigen und vollständigen Eingang der Gebühren; sie hat auch die Wege geebnet, durch Ausdehnung des Einregistrirungszwangs für amtliche Akte auf reine Privatakte, parallel mit der Ausdehnung der Gebührenpflicht für amtliche Urkunden, auf privatschriftliche, das Gebührenwesen zu einem umfassenden Verkehrssteuersystem auszuweiten. Aber sie ist gleich lästig für Gebührenpflichtige wie für Behörden, indem sie die Thätigkeit des gesammten Behördenapparats an das Registerwesen und seinen Formalismus bindet, und unzweckmäßig, indem sie den nach eigenartigen, nur von den in Thätigkeit gesetzten Behörden selbst unmittelbar und in vollem Umfang wahrzunehmenden Rücksichten zu behandelnden Gebührenansatz *Steuer*behörden überträgt. Damit verwischt diese Einrichtung den Gebührencharakter der Gebühr und stempelt auch die reine Gebühr fälschlicher Weise zur Steuer.

Es empfiehlt sich daher, Gebührenansatz und Gebühreneinzug zu trennen und ersteren den mit der gebührenpflichtigen Amtsverrichtung betrauten Behörden zu übertragen, welche ihrerseits den eigentlichen Einzug im gegebenen Fall den Steuerbehörden oder sonstigen Kassenstellen zu überweisen und letztere durch Führung von Conferenden-Verzeichnissen rücksichtlich des vollständigen und richtigen Einzugs der ihnen überwiesenen Gebühren zu überwachen haben[30]).

29) Cfr. *directe* Erhebung der Gerichtskosten nach dem Gerichtskostengesetz v. 18. Juni 1878, s. o. Anm. 9. *Bayern* hat durch das Gebührengesetz v. 18. Aug. 1879 den Stempel als Gebührenerhebungsform beseitigt. *Württemberg* kannte schon seit dem alten Sportelgesetz v. 1828 den Stempel nur noch als Erhebungsform für einige Verkehrssteuern (Spielkarten, Ladscheine). *Baden* besitzt noch den Eingabenstempel (Ges. v. 29. Juli 1864), aber mit vielen Durchlöcherungen des Princips (Novelle v. 21. Juni 1874).

30) Trennung des Gebühren-Ansatzes und -Einzug in *Oesterreich* Gebührengesetz vom 9. Febr. 1850, § 42; in *Württemberg* Gebühreneinzug durch die Kameralämter, bezw. durch die den ansetzenden Behörden beigegebenen Sportelkassiere, nur bei den Notariaten (freiwillige Gerichtsbarkeit) liegt Sportelansatz und Einzug in einer Hand; ähnliche Verhältnisse auch in *Bayern*. Für *Baden* bestimmt die VO. v. 20. März 1834, Art. 2: „Der gesetzmäßige *Ansatz* dieser Gefälle hat durch Unsere *Gerichts- und Verwaltungsstellen*, bei einer jeden innerhalb ihres Wirkungskreises, und die *Erhebung* durch Unsere *Finanzbehörden* zu geschehen."

4. Die Gebührengesetzgebung.

§ 8. Alle diese verschiedenen, im Obigen charakterisirten Elemente — *Gebühren und Verkehrssteuern*, *generelle Gebühren* von Urkunden ohne genauere Berücksichtigung ihres besonderen Inhalts und *specielle Gebühren* nach dem besonderen Gebührenwerth der einzelnen Verwaltungshandlungen, gegenseitig sich ergänzende *Einzelgebühren* und selbständige sich gegenseitig ausschließende *Bauschgebühren*, *unveränderliche fixe Gebühren* und *veränderliche Gebühren* (Rahmengebühren, Klassengebühren, Procentualgebühren), in *Stempelform erhobene Gebühren und direct eingezogene Sporteln*, — alle diese wohl zu unterscheidenden Gestaltungen, welche sich theils gegenseitig durchsetzen, bald mehr oder weniger sich ausschließen, erzeugen jenes bunte Durcheinander, welches die Gebührengesetzgebung so undurchdringlich für die Wissenschaft, so controversenreich für die Anwendung, so unverständlich und unbegreiflich für das Publikum und leider theilweise auch so lästig für den amtlichen Verkehr gemacht hat, und welche auch heute noch einer zutreffenden Vergleichung verschiedener Gesetzgebungen und namentlich der Gebührenstatistik unüberwindliche Schwierigkeiten in den Weg legt.

Nur die gesetzliche Ausscheidung der Verkehrssteuern aus den Gebührentarifen auf der einen Seite, und die Vereinfachung der Gebührentarife auf der anderen Seite mit Ersetzung des verwirrenden Nebeneinander und Durcheinander aller Arten von Einzelgebühren, durch ein der jeweiligen Gebührenfähigkeit angepaßtes System von Bauschgebühren für die verschiedenen Arten zur *Erledigung* gebrachter Amtsgeschäfte vermöchte hier Wandel zu schaffen, — ein Ziel, von welchem wir allerdings heutzutage noch weit entfernt sind. So finden wir insbesondere eine Scheidung der Gebühren von den Verkehrssteuern nirgends strenge durchgeführt. Doch hat in *Deutschland* der Proceß der Scheidung dieser verschiedenen Abgabenarten durch Erhebung gewisser Arten von Verkehrssteuern zu besonderen Reichssteuern und durch einheitliche Normirung gewisser Arten von Gebühren Seitens des Reiches begonnen. Zu Reichssteuern wurden erhoben der Wechselstempel[31]), der Spielkartenstempel[32]), sowie die Stempelabgaben von Aktien, Renten und Schuldverschreibungen, von Schlußnoten und Rechnungen und von Lotterieloosen[33]). Von Gebühren sind einer einheitlichen Normirung unterzogen worden die Konsulatsgebühren[34]), die Eichgebühren[35]), die mit dem Standesregisterwesen zusammenhängenden Gebühren[36]), die Gebühren betreffend den Schutz des geistigen Eigenthums an Schriftwerken[37]), an Werken der bildenden Künste[38]), an Mustern und Modellen[39]), die Gebühren für den Markenschutz[40]), ferner die Patentgebühren[41]), die Gerichtsgebühren[42]), die Gebühren für Ausstellung von Arbeitsbüchern[43]), die Gebühren für die Statistik des Waarenverkehrs mit dem Auslande[44]), endlich die schon früher geordneten Prüfungsgebühren für Seeschiffer[45]), Gebühren für die Approbation als Arzt, Wundarzt und Geburtshelfer, als Zahnarzt, als Apotheker[46]), sowie die Gebühren für die Pässe und sonstige Reisepapiere[47]).

31) Reichsgesetz v. 31. Juni 1869.

32) Reichsgesetz v. 3. Juli 1878.

33) Reichsgesetz v. 1. Juli 1881.

34) Reichsgesetz v. 1. Juli 1872 u. v. 10. Juli 1879, § 44.

35) Taxe v. 12. Dezbr. 1869, mit Nachträgen v. 30. Juni 1870 u. 6. Mai 1871.

36) Reichsgesetz v. 6. Febr. 1875, § 42.

37) Reichsgesetz v. 11. Juni 1870.

38) Reichsgesetz v. 9. Jan. 1876, § 16.

39) Reichsgesetz v. 11. Jan. 1876, § 12.

40) Reichsgesetz v. 30. Novbr. 1874, § 7.

41) Reichsgesetz v. 25. Mai 1877, § 8.

42) Gerichtskostengesetz v. 18. Juni 1878; Gebührenordnung für Gerichtsvollzieher v. 24. Juni 1878; Reichsges. v. 16. Juni 1879, betr. das Reichsgericht, § 2; die Novelle v. 29. Juni 1881.

43) Novelle zur Gewerbeordnung v. 17. Juli 1878, §§ 109 u. 112.

44) Reichsgesetz v. 20. Juli 1879, §§ 11—13.

45) Reichsgesetz v. 30. Mai 1870.

46) Bekanntmachung des Kanzlers v. 25 Sept. 1869. Die Normirung der Prüfungsgebühren für Thierärzte ist noch der zuständigen Landescentralbehörde überlassen.

47) Bundesgesetz über das Paßwesen vom

Abgesehen hievon ist die Gebührengesetzgebung der einzelnen Gliederstaaten sehr verschieden gestaltet. Während Bayern Gebühren und Verkehrssteuern in seinem Gebührengesetz vom 18. August 1879 zusammenfaßt, unterscheiden Baden und Württemberg zwischen Sporteln oder Taxen und der ganz den Verkehrssteuern angehörigen Accise, wogegen Sachsen und Preußen Gebühren und Urkundenstempel auseinander halten. Und es besteht dann weiter noch der Unterschied, daß z. B. in Württemberg, abgesehen von der Accise auch das Sportelgesetz[48]) theilweise Verkehrssteuern in sich begreift (jährliche Wirthschaftssporteln, Sporteln von Weinurkunden, vom Erwerb von Liegenschaften durch Zwangsenteignung, von Verpachtungen und Vermiethungen communaler Liegenschaften, ferner Sporteln für Feuerversicherungsverträge und für Gesellschaftsverträge), während in Norddeutschland umgekehrt der in der Hauptsache den Verkehrssteuern angehörige Urkundenstempel nicht selten auf das Gebiet der Gebühren übergreift.

Während ferner Preußen[49]) die Gebühren vorzugsweise nach den Kosten bemißt, daher vorwiegend Gebühren von Urkunden erhebt und von nach dem Werth bemessenen Gebühren seltener Gebrauch macht, finden sich specielle Gebühren der letzteren Art häufiger in den Gebührentarifen von Bayern[50]), Württemberg[51]), Baden[52]), auch Sachsen[53]).

Fast überall in Deutschland setzt sich die Gebührenrechnung für den Gebührenpflichtigen aus einer Reihe gegenseitig sich ergänzender und stützender Einzelgebühren zusammen[54]). In Bayern gehören die Gebühren von Anstellungen und besonderen Verleihungen[55]) zu den alle Einzelgebühren in sich begreifenden Bauschgebühren, während in

12. Oct. 1867, § 8. — Die Gebühr für den Markenschutz, die Gebühren für Ertheilung eines Patents sind wesentlich mit Rücksicht auf den Werth der staatlichen Gegenleistung bemessen, ebenso die Mehrzahl der verschiedenartige Gebühren in sich begreifenden Konsulatsgebühren, die übrigen oben genannten Gebühren enthalten in der Hauptsache bloße Kostenbeiträge, bezw. Kostenvergütungen; die Konsulatsgebühren (p. 1881/82 342 055 M.), die Patentgebühren (p. 1881/82 1 000 000 M.), die Gerichtsgebühren beim Reichsgericht (p. 1881/82 222 600 M.), die statist. Gebühr (p. 1881/82 400 000 M.) werden für das Reich erhoben, letztere in Stempelform.

48) Allgem. Sportelgesetz v. 24. März 1881, Commentar von H. Zeyer und K. Schicker, Stuttgart 1881.

49) Stempelgesetz v. 7. März 1822, VO. v. 19. Juli 1867, Ges. v. 7. Aug. 1867, Ges. v. 26. März 1873, Ges. v. 5. Mai 1873 u. v. 28. Mai 1873, betr. Gebühren ꝛc. in Grundbuchsachen; Ges. v. 21. Juli 1875, betr. Kosten, Stempel und Gebühren in Vormundschaftssachen, ferner Ges. v. 1851 u. 1854, betr. Nachlaßregulirungen (Wagner, F.W. II. S. 52, Anm. 25), cfr. auch die gesammte preuß. Stempelgesetzgebung v. J. 1822—1870; Oberhofbuchdruckerei, Berlin 1870.

50) o. a. Geb.-Ges. v. 18. Aug. 1879.

51) o. a. Sportelges. v. 24. März 1881

52) Ges. v. 20. Aug. 1864, bezw. 21 Juni 1874, die Gebühren für die Geschäfte der Rechtspolizeiverw. und die Stempel ꝛc. in Civilstaatsverwaltungs- u. Polizeisachen betr.; Ges. v. 22. Febr. 1879, die Einführung des Reichsgerichtskostengesetzes betr., cfr. die Sportelgesetzgebung im Großherzogthum Baden, vollständige amtl. Ausgabe, Karlsruhe 1881.

53) Ges. v. 13. Nov. 1876, Urkundenstempel betr.; Gebühren der freiwilligen Gerichtsbarkeit: Taxordnung für die Untergerichte, VO. v. 26. Nov. 1840; Ges. v. 6. Nov. 1843, die Grund- und Hypothekenbücher ꝛc. betr.; Ges. vom 30. Okt. u. V.O. v. 30. Dez. 1861, in Betr. der Handelsregistergebühren; V.O. v. 23. Juli 1868, die jurist. Personen betr.; ferner Ges. v. 11. März 1880, einen 25 % Zuschlag zu den gen. Gebühren betr. Erträgniß ca. 3 150 000 M. — Gebühren der inneren Verwaltung: Gebührentaxe für Kostenberechnungen der Verwaltungsbehörden I. Instanz, VO. v. 24. Sept. 1876; Jagdpolizeigesetz v. 1. Dez. 1864, § 23 u. 24; VO. v. 11. Nov. 1878, die Legitimationsscheine zum Gewerbebetrieb im Umherziehen betr. — Gebührenerträgniß bei den Amtshauptmannschaften ca. 225 000 M., Jagdkarten ca. 72 000 M. Außerdem werden bei dem Ministerium des Innern und den Kreishauptmannschaften Kanzleisporteln für die ergehenden Verfügungen je nach dem Umfange der letzteren 2—10 M. erhoben (allgemeine Urkundengebühr) — Erträgniß ca. 75 000 M.; Gebühren im Finanzdepartement: Sporteltaxordnung vom 14. Okt. 1834 (G. u. VOBl. v. 1847, S. 85); Ges. v. 27. Dez. 1833, betr. die Sporteltaxe für die Zoll- und Steuerbehörden — Erträgniß ca. 39 000 M.

54) In Baden z. B. aus dem Eingabenstempel, aus den direkt erhobenen allgemeinen Gebühren von Protokollen, Endentschließungen (Sporteln) und den ebenfalls direkt erhobenen speciellen Gebühren, den Taxen.

55) o. a. Ges. v. 18. Aug. 1879, Art. 97—208.

Württemberg der Sporteltarif principiell als ein System gegenseitig sich ausschließender Bauschgebühren gedacht ist.

Abgesehen von den überall direct erhobenen, Bauschgebühren und Einzelgebühren Fiskusgebühren und Dienergebühren (Gerichtsvollzieher) in sich begreifenden Gerichtskosten, werden die Gebühren meist in der Form von Stempelabgaben erhoben in Preußen. Bayern und Württemberg geben entschieden der directen Gebührenerhebung den Vorzug, während Sachsen und Baden ihre Gebühren theils in Stempelsform theils durch directen Einzug erheben.

Im Ganzen hat wohl Preußen bis jetzt dem Gebührenwesen die geringste Entwicklung gegeben.

Frankreich[56]) hat das ganze Gebiet des Gebühren- und Verkehrssteuerwesens unter Ausschluß aller Bauschgebühren mit Einzelgebühren aller Art nutzbar gemacht, wobei es neben den vorzugsweise das Kostenmoment berücksichtigenden allgemeinen Gebühren von Urkunden auch den der besonderen Gebührenfähigkeit der verschiedenen Akte Rechnung tragenden speciellen Gebühren eine gleich berechtigte parallele Entwicklung gegeben hat, den ersteren in der Form eines nach der Größe des Papiers abgestuften Dimensionsstempels, den letzteren in der Form der direct eingezogenen Enregistrementsgebühr, welche zum Theil in einem fixen Betrage, vielfach aber in Gestalt einer Procentualgebühr als Zuschlagstaxe zur Erhebung kommt.

Ausnahmsweise tritt statt des Stempels an die Seite der Enregistrementsgebühr die Gerichtsschreibereigebühr bei streitigen Rechtssachen für gewisse amtliche Urkunden, z. B. für Urtheilsausfertigungen, für Vormerkungen der Streitsachen in dem Sitzungsverzeichnisse ꝛc., ferner die Hypothekengebühr bei hypothekarischen Förmlichkeiten für Hypothekeneinschreibungen, Ueberschreibungen von Verträgen, endlich die Siegelgebühren für Nobilitirungen, Altersdispense behufs Eheschließung und für Erneuerung oder Verleihung von Stadtwappen. Der Grund der Ersetzung des Stempels durch eine direct eingezogene Gebühr ist ohne Zweifel in den beiden erst genannten Fällen in der dadurch ermöglichten Vermeidung der Stempelpflicht von Behörden, welchen sie andernfalls obliegen würde, bei den Siegelgebühren in der für die Stempelverwendung ungeeigneten Höhe zu suchen.

Das französische System der Gebühren steht in Deutschland für Elsaß-Lothringen noch in Kraft.

Aehnlich wie in Frankreich ist auch in Oesterreich[57]) das öffentliche Leben mit einem Netze von Einzelgebühren überzogen, enge genug, um jeden Akt des amtlichen oder bürgerlichen Verkehrs von irgend welcher Erheblichkeit in seinen Maschen aufzufangen und mit einer Mehrzahl von Gebühren zu belegen. Auch in Oesterreich zerfallen die Gebühren in generelle Gebühren von Urkunden auf der einen, und in specielle Gebühren für einzelne besondere Amtsverrichtungen auf der anderen Seite. Aber während in Frankreich die Urkundengebühr mit Ausnahme der dem Verkehrssteuergebiet angehörigen Werthsstempel von Schuld- und Aktienscheinen, Wechseln, Effecten, Quittungen, Affichen ꝛc. durchaus ein einfacher, nach den Dimensionen der verwendeten Papiere in 5 verschiedenen Sätzen abgestufter Dimensionsstempel ist[58]), und die Specialisirung der Gebühren nach der Ge-

56) v. Hock, Finanzw. Frankreichs, 177 ff., 193 ff., ferner detaillirte Angaben und Quellennachweise über das französische Gebührenwesen bei Wagner, F.W. II. S. 33 f., v. Kauffmann, Die Finanzen Frankreichs 1882, S. 277. 292. 301, der übrigens Gebühren und Verkehrssteuern noch ununterschieden zusammenwirft.

57) Gebührenges. v. 9. Febr. 1850, Taxgesetz v. 27. Jan. 1840; ganz den Verkehrssteuern gehört an das Gesetz über den Verbrauchsstempel v. 6. Sept. 1850 (s. unten Verkehrssteuern), cfr. Taschenausgabe der österreich. Gesetze, Bd. XII. Wien, Manz'sche Buchhandlung, 1880.

58) cfr. v. Hock a. a. O. S. 194; v. Kaufmann a. a. O. S 302.

bührenfähigkeit der Enregistrements-Gebühr überwiesen wird, finden wir in Oesterreich den Versuch die Urkundengebühr selbst so sehr als möglich nach dem verschiedenen Inhalt derselben abzustufen und dadurch zu individualisiren[59]).

Die eigentlichen speciellen Gebühren sind daher in Oesterreich nicht so umfangreich, wie die Enregistrementsgebühr in Frankreich und beschränken sich in der Hauptsache — von den Verkehrssteuern immer abgesehen — auf die Procentualgebühr von gerichtlichen Urtheilen und Erkenntnissen und auf die Taxen für landesfürstliche Gnadenverleihungen, Dienstverleihungen, Besetzung geistlicher Benefizien, Privilegienverleihungen, Depositen, und für „verschiedene Berechtigungen“, wozu die Zulassung zur Advocatur, die Aufnahme zum öffentlichen Agenten, Notar, Sensal, Bewilligungen in Fideikommißsachen ꝛc. gehören.

Das französische System ist offenbar übersichtlicher und erreicht den Zweck der Individualisirung der Gebühr durch die hiefür vorzüglich geeignete besondere Enregistrements-Gebühr einfacher und sehr wahrscheinlich auch vollständiger, als durch die bloße Abstufung der hiezu von Hause aus weniger geeigneten Urkundengebühr.

Letztere wird in Oesterreich wie in Frankreich in Stempelform erhoben, die speciellen Gebühren kommen wie die französische Enregistrementsgebühr zum direeten Einzug bei Steuerbehörden. Aber die Verpflichtung zur Anmeldung des gebührenpflichtigen Aktes ist in Oesterreich der Regel nach den öffentlichen Behörden, Gerichten oder Aemtern auferlegt[60]), nicht wie in Frankreich dem Gebührenpflichtigen, auch kommt die der französischen Registerführung beigelegte öffentlichrechtliche Bedeutung als „Controle der Amtshandlungen der öffentlichen und Gerichtsagenten und als eine Ergänzung der für den aufrechten Inhalt und die Erhaltung ihrer Akten vorgezeichneten Sicherungsmaßregeln“, sowie als Ersatz des Verlusts der Originalakte in gewissen Fällen[61]) für Oesterreich in Wegfall.

Belgien und Italien sind in ihrem Gebührenwesen dem französischen Vorbilde gefolgt. Eine bedeutende Entwicklung hat das Stempel- und Registergebührenwesen in Holland, der Heimath des Stempels, auch in Rußland, namentlich aber in England erfahren[62]). Vergleichende Uebersichten über das finanzielle Erträgniß lassen sich bei der Verquickung des Gebührenwesens mit den Verkehrssteuerwesen nur für beide Gebiete zusammen geben[63]).

II. System der Gebühren.

§ 9. Die Systematisirung der Gebühren nach Stellung und Berufskreis der Behörden, für deren Thätigkeit sie erhoben werden, wäre eine sehr undankbare Aufgabe, da man dabei für jeden Staat ein besonderes System aufstellen müßte, indem die Be-

59) Z. B. Eingaben
1. in Sachen der streitigen und nichtstreitigen Gerichtsbarkeit vom Bogen 36 Kr., sonst 50 Kr.
2. um Erwerbsbefugnisse, nach der Größe des betr. Orts, vom ersten Bogen 1 Fl. 50.—6 Fl. um Tanzmusiken, Polizeistundenverlängerung ꝛc. v. ersten Bogen 1 Fl.
3. um besondere Rechte, Nobilitirung, Namensänderung vom ersten Bogen 5 Fl. Privilegien ꝛc. vom ersten Bogen 3 Fl. österreichische Staatsbürgerschaft v. e. B. 2 Fl.
4. um Kundmachung öffentl. Versteigerungen, um Ertheilung von Pässen für Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kochsalz, Tabak und Schießpulver, in Fideikommißangelegenheiten vom ersten Bogen 1 Fl.
5. Rekurse, Appellations-, Revisionsanmeldungen ꝛc. a. erst. Bog. 50 Kr.—10 Fl. Höchstbetrag 10 Fl., Mindestbetrag 12 Kr.
Hier wie auch sonst in den Angaben für Oesterreich sind nur die gesetzlichen Gebührenbeträge, abgesehen von dem 25% Gebührenzuschlag, angegeben.
6. Wechseln, Effekten, Quittungen, Affichen cc.

60) cfr. o a. Gebührenges. § 43—47.

61) v. Hock a. a. O. S. 187; v. Kaufmann a. a. O. S. 277 f.

62) Detaillirte Quellennachweise hierüber in Wagner, F.W. II. Anm. 1 vor § 289 (S. 29).

63) ibid. detaillirte Uebersichten über die finanziellen Erträgnisse des Stempel- und Gebührenwesens vgl. auch Schäffle, St.Pol. S. 467 ff.

hördenorganisation in jedem Staate wieder eine andere ist. Ueberdieß besteht in einem und demselben Staate die Aufgabe der einzelnen Behörden und noch mehr einzelner Departements aus sehr verschiedenartigen Theilen, während andererseits wiederum verschiedenen Behörden wesentlich gleichartige Aufgaben zufallen[64]). Eine Darstellung des Systems der Gebühren, welche sich an die Behördenorganisation anschließen würde, müßte daher nothwendig dazu gelangen, Verschiedenartiges zusammenzufassen und Gleichartiges zu trennen; sie müßte dadurch den Ueberblick erschweren, statt ihn zu erleichtern, verwirren, statt aufzuklären.

Wenn man, wie wir im Vorausgegangenen, in der Gebührenlehre von der Qualität der Amtsverrichtungen seinen Ausgangspunkt genommen hat, an welche die Gebühren sich anknüpfen, so wird sich auch das Gebührensystem an die verschiedene Qualität dieser Amtsverrichtungen anschließen müssen[65]).

Nach der Qualität der amtlichen Thätigkeit, für welche Gebühren erhoben werden sind zu unterscheiden Gebühren auf dem Gebiete der Rechtspflege und Verwaltungsgebühren.

Die ersteren zerfallen wiederum in die Gebühren der streitigen, und in Gebühren der nichtstreitigen Rechtspflege, während sich die Verwaltungsgebühren in Gebühren für die allgemeine und gleichmäßige, im öffentlichen Interesse gelegene, Mitwirkung von Behörden bei der Bethätigung des individuellen Lebens Einzelner, in Gebühren für die Ertheilung besonderer Rechte und in Gebühren für Exemtionen von allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen eintheilen lassen[66]).

In diesem Rahmen lassen sich alle diejenigen Gebühren unterbringen, welche für Amtsverrichtungen zur Verwirklichung wesentlicher Hoheits-Rechte erhoben werden, mit Ausnahme jener Gebühren von Urkunden oder formalen Geschäftsvorgängen, welche, wie die Gebühren von Eingaben, Protocollen, Endentschließungen sich auf allen Gebieten wiederholen.

Wir haben derartige Gebühren als allgemeine Gebühren den speciellen, wesentlich mit Rücksicht auf den Inhalt der betreffenden Amtsverrichtungen bemessenen, Gebühren gegenübergestellt, und schon oben im § 3 näher zur Darstellung gebracht. Für das Folgende darf daher von diesen Gebühren abgesehen werden.

Gar nicht in den Kreis der folgenden Darstellung fallen Gebühren oder Auflagen, welche für andere Dinge, als für Amtsverrichtungen zur Verwirklichung wesentlicher Hoheits-Rechte erhoben werden[67]), wie z. B. Anwaltsgebühren, Zeugengebühren[68]), Strafen[69]), Schulgelder, Weggelder, Hafengelder, Brückengelder, Post-, Telegraphentaxen, Münzgebühren ꝛc.[70]), welche theils überhaupt nicht für Amtsverrichtungen, theils wenigstens

64) Z. B. Verwaltungsgebühren für Dienstbestellungen, Zeugnisse, Verwahrung von Depositen ꝛc. im Justizdepartement, Gebühren in Strafsachen wegen Uebertretung von Zoll- und Steuergesetzen im Finanzdepartement ꝛc.

65) cfr. oben § 1 Anm. 2 u S. 83.

66) Mit Anschluß an Wagner, F.W. II. S. 29 ff., welcher übrigens bei den Verwaltungsgebühren zwischen Gebühren der inneren Verwaltung und Gebühren der Cultur- und Wohlfahrtsverwaltung unterscheidet, letztere auf das Münzwesen, Verkehrswesen und einiges Andere ausdehnt und im Uebrigen sich von Wiederholungen nicht freihält (s. S. 40 u. 110, S. 41 u. 107).

67) s. oben § 1 Begriff und Wesen.

68) Dieselben werden nicht für Amtsverrichtungen erhoben, sondern für die Dienstleistungen von Rechtsanwälten oder von Zeugen.

69) Strafen werden nicht für Amtsverrichtungen erhoben, sondern für Gesetzesübertretungen auferlegt und bemessen.

70) Die Gegenleistung ist keine Amtsverrichtung zu Bethätigung des Rechts- oder Machtzweckes. Die Schule insbesondere ist keine Einnahmequelle für den Staat, sondern Veranlassung zu reinen Staatsausgaben, soweit es im allgemeinen Interesse zur Unterstützung der nächst interessirten Privaten oder ihrer Vereinigung in der Schulgemeinde erforderlich erscheint. Die Ausmünzung für Private, wofür Münzgebühren erhoben werden, ist keine wesentliche Amtsverrichtung für die Realisirung des Rechts- und Machtzweckes. Die hier in Frage kommende staatliche Fürsorge für ein dem öffentlichen Interesse entsprechendes „Geld“ ließe sich auch durch andere Mittel erreichen, z. B. die Ueberwachung

nicht für wesentliche Amtsverrichtungen in Bethätigung des Rechts- und Machtzweckes erhoben werden.

1. Die Gebühren der Rechtspflege.

1. Die streitige Rechtspflege.

§ 10. Die Civilgerichtsbarkeit. Die Wahrung des durch die jeweilige Rechtsordnung gegebenen Verhältnisses der Einzelnen zu einander als selbstständiger, innerhalb der Sphäre der ihnen zukommenden Rechte und Zuständigkeiten von einander unabhängiger und innerhalb dieser Sphäre über Sachen und Personen frei disponirender überhaupt zu freier Thätigkeit berechtigter, Personen ist ein allgemeines vom Staate, und nur vom Staate zu befriedigendes Bedürfniß ersten Rangs. Aber diese Rechtsordnung beruht in erster Linie auf dem allgemeinen Rechtssinn und der daraus hervorgehenden gegenseitigen Anerkennung der Einzelnen als so und so berechtigter Personen, oder auf der gegenseitigen Zuerkennung der den Einzelnen zustehenden und von ihnen thatsächlich behaupteten Rechte. Der Staat als solcher wird, abgesehen von der allgemein giltigen Formulirung der allgemeinen Rechtsanschauungen durch die Gesetzgebung, für die Rechts-Ordnung unmittelbar nur thätig, wo die von Einzelnen in Anspruch genommenen Rechte von Anderen nicht anerkannt, sondern bestritten werden.

Die Erhebung von Gebühren in diesem Falle ist eine Forderung der Gerechtigkeit, denn die mit Kosten verknüpfte richterliche Thätigkeit wird ja doch ausschließlich nur durch die Behauptung oder Bestreitung privater Rechte, also privater Interessen veranlaßt. Aber das Ziel der richterlichen Thätigkeit ist nicht etwa die Zuwendung von Rechts-Vortheilen an die Einen, oder von Rechts-Nachtheilen an die Anderen, sondern die Herstellung einer allseitig anerkannten Rechtsordnung als solcher, für deren fortwährende Aufrechterhaltung die streitenden Parteien kein größeres Interesse haben, als alle Anderen. Es kann sich daher bei der streitigen Civilrechtspflege nur um die Bemessung der Gebühr nach den Kosten der richterlichen Thätigkeit handeln. Daher die Forderung der Abstufung der Gebühr nach dem Umfang und nach der Schwierigkeit dieser Thätigkeit, und nach dem Range der nieder oder höher zu besoldenden Gerichte.

Auf der anderen Seite dürfen die Gebühren den Weg zum Richter nicht erschweren, indem die zu zahlenden Kosten größer wären, als das eventuell zu erlangende Recht. — Daher die Forderung, daß die Gerichtsgebühr zugleich auf den Werth des bestrittenen Rechts oder des Streitgegenstands, Rücksicht nehme.

Als gebührenpflichtig erscheint der unterliegende Theil, denn er erweist sich im Laufe des Processes als derjenige, der ihn verschuldete. Aber die Möglichkeit der unterliegende Theil zu werden und für die Kosten aufkommen zu müssen, soll Niemand veranlassen, zum Voraus auf seinen Rechtsanspruch zu verzichten. Die Gerichtskosten dürfen daher zwar hoch genug sein, um der muthwilligen und unvorsichtigen Proceßlust zu denken zu geben, aber sie sollen doch gewisse mäßige Beträge nicht übersteigen. Bei höherem Werthe des Streitgegenstands muß insbesondere eine sinkende Scale für die Gebührenberechnung zur Anwendung kommen[71]). Für Arme ist eventuell gänzliche Gebührenfreiheit in Anspruch zu nehmen.

Je höher im Allgemeinen die Gerichtsgebühren bemessen werden, desto mehr ist eine Einrichtung derselben zu verlangen, wonach sie in ihrer wirklichen Größe möglichst

staatlich concessionirter Privatmünzanstalten oder die obligatorische Beglaubigung der von ihnen geprägten Münzen hinsichtlich ihres Edelmetallgehalts ꝛc. Die staatliche Ausmünzung ist lediglich eine aus Zweckmäßigkeitsgründen sich nahelegende staatliche Veranstaltung.

71) Eine procentuale oder mit dem Werth steigende Gebühr ließe sich nur etwa in dem Falle rechtfertigen, wenn der Gewinnende dafür aufzukommen hätte.

annähernd schon zum Voraus berechnet werden können. Die Gebühren sollen daher von der größeren oder geringeren Geschicklichkeit oder Gewandheit der Richter und Advocaten, sowie von der größeren oder geringeren Complicirtheit des einzelnen Falles möglichst unabhängig sein. Es ist daher zu fordern, daß das in seiner Gesammtwirkung nicht übersehbare Einzelgebührenwesen möglichst ausgeschlossen und durch ein System von Bauschgebühren ersetzt werde, welche das ganze Verfahren von der Klagerhebung bis zur Urtheilsverkündigung umfassen, mit besonderen Abstufungen für diejenigen Fälle, wo ein Proceß nicht sämmtliche Stadien des Verfahrens durchläuft, oder einem abgekürzten Verfahren unterliegt.

Den Gebühren in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten[72]) reihen sich an die Gebühren in Streitigkeiten vor den Verwaltungsgerichten zwischen der Verwaltung oder offentlichen Körperschaften und zwischen Einzelnen, oder zwischen öffentlichen Körperschaften untereinander in Bezug auf Ansprüche und Verbindlichkeiten aus dem öffentlichen Recht oder die Gebühren in Verwaltungsrechtssachen, ferner die Gebühren bei Kompetenzconflicten zwischen den bürgerlichen Gerichten und den Verwaltungsgerichten oder Verwaltungsbehörden, sowie zwischen den Verwaltungsgerichten und Verwaltungsbehörden vor den Kompetenzgerichtshöfen, soweit solche bestehen. Hierher gehören endlich auch die Gebühren für das Verfahren zur Realisirung von Rechtsansprüchen im Konkurse, und bei der Zwangsvollstreckung, ferner bei der Kraftloserklärung von Urkunden und beim Aufgebotsverfahren (insbes. Todeserklärung, Verschollener), ferner die Gebühren für die Abnahme außergerichtlicher Eide[73]).

§ 11. Die Criminalgerichtsbarkeit. Daß Derjenige welcher die allgemeine

72) In Deutschland dürfen nach dem Reichsgerichtskostengesetz vom 18. Juni 1878 seit 1. Okt. 1879 in den vor die bürgerlichen Gerichte gehörigen Rechtssachen, auf welche die Civilproceßordnung oder die Konkursordnung Anwendung finden, Gebühren nur nach Maßgabe dieses Gesetzes erhoben werden Die Gerichtskosten fließen in die Kasse der Gliederstaaten. Die Erträgnisse sind in deren Etats in der Regel nicht ausgeschieden. Voranschlag p. 1882 bis 83 in Bayern 2,350,000 M., in Württemberg p. 1881/83 500,000 M. In Preußen für gerichtliche Kosten überhaupt und Strafen p. 1881 bis 82 50,000,000 M., in Baden p. 1880/81 Taxen, Sporteln, Stempelgebühren und Postporto 1,295,140 M. Die Gebühr in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten wird nach dem Werthe des Streitgegenstandes erhoben in Klassenabstufungen mit steigender (!) Scala wie folgt: bis 20 M. Werth 1 M. Gebühr, von 20—60 M.: 2 M. 40, von 60—120 M.: 4 M. 60, v. 120—200 M.: 7 M. 50, von 200—300 M., 11 M, v. 300—450 M.: 15 M., v. 450—650 M.: 20 M, v. 650-900 M.: 26 M, v. 900-1200 M.: 32 M., v. 1200—1600 M.: 38 M, v. 1600—2100 M: 44 M. v. 2100-2700 M.: 50 M., v. 2700-3400 M.: 56 M, v. 3400-4300 M.: 62 M., v. 4300-5400 M.: 68 M., v. 5400—6700 M.: 74 M., v. 6700-8200 M.: 81 M., v. 8200—10,000 M.: 90 M, dann für je 2000 M. 10 M. mehr (= 1/2%). In der Berufungsinstanz erhöhen sich die Gebührensätze um 1/4, in der Revisionsinstanz um 1/2. Die Gebühr umfaßt nur die einzelnen Hauptmomente und Theile des Verfahrens und wird je 1) für die kontradiktorische mündliche Verhandlung, 2) für die Anordnung einer Beweisaufnahme und 3) für eine andere Entscheidung cumulativ erhoben; sie ist also keine das ganze Verfahren umfassende volle Bauschgebühr, sondern gehört noch dem Einzelgebührenwesen an; daneben eventuell besondere Gebühren für untergeordnete processuale Angelegenheiten, insbesondere im Mahnverfahren für den Zahlungsbefehl, für den Vollstreckungsbefehl, ferner Schreibgebühren, Portoauslagen und eine Reihe von Einzelgebühren für die einzelnen Akte des Gerichtsvollziehers: Zustellungsgebühren, Beglaubigungsgebühren, Pfändungsgebühren, Versteigerungsgebühren, Verhaftungsgebühren ꝛc., welche zugleich Dienergebühren sind. Erheblich einfacher und den im Text oben gestellten Anforderungen entsprechender, vielleicht zu nieder gegriffen, die frühere württembergische Bauschgebühr mit Degressivsätzen für das gesammte Verfahren für Urtheile in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten: I. Instanz bis zum Werth von 200 Fl: 3%, von 200 Fl. bis 1500 Fl.: 2%, von dem Mehrbetrag: 1%; II. Instanz bis auf 200 Fl.: 3%, von 200—3000 Fl.: 2%, von dem Mehrbetrag: 1%; III. Instanz bis auf 200 Fl.: 3%, von 200 Fl. bis 6000 Fl.: 2%, von dem Mehrbetrag: 1%; mit Theilsätzen (1/2, 1/4) statt der vollen Gebühr für besondere Fälle mit kürzerem Verfahren. — Der Gerichtsgebührentarif des Kantons Bern v. 4. März 1882 enthält ebenfalls Einzelgebühren für die einzelnen bei Rechtsstreitigkeiten vorkommenden Akte mit Abstufungen für niedere und höhere Gerichte, aber ohne Rücksichtnahme auf den Werth des Streitgegenstandes. Z. f. St.W. 39 S. 787.

73) Z. B. in Württemberg (Sporteltarif v. 24. März 1881) 2-20 M.

Rechtsordnung böswillig verletzt, und für deren Wiederherstellung den besonderen Aufwand der Criminalgerichtsbarkeit verursacht, zur Tragung der Kosten herangezogen werde, ist ebenfalls principiell gerechtfertigt, aber selbstverständlich, daß bei der Bemessung der Gebühr außer den Kosten wesentlich auch auf die Größe des Vergehens und der hiefür festgesetzten Strafe Rücksicht genommen werden muß. Practisch ist die Kostendeckung der Criminalgerichtsbarkeit wegen Armuth der meisten Verurtheilten vielfach nicht zu erreichen, weshalb bisweilen auf Gebührenerhebung auf diesem Gebiete ganz verzichtet wird.

Hieher gehören die Gebühren bei dem Verfahren wegen Uebertretungen des allgemeinen Strafrechts, welchen sich sodann Gebühren für das Verfahren in anderen Strafsachen z. B. bei Zuwiderhandlungen gegen die Zoll- und Steuergesetze, in Forstrügesachen und in Polizeistrafsachen anschließen[74]).

2. Die nicht streitige Rechtspflege.

§ 12. Die staatliche Aufgabe im Interesse der Rechtsordnung erschöpft sich nicht mit der Schlichtung von Rechtsstreitigkeiten durch die Civilgerichtsbarkeit und mit dem Schutze derselben gegen böswillige Rechtsverletzungen durch die Criminalgerichtsbarkeit. Als drittes Glied der Rechtspflege gesellt sich zu den beiden eben genannten die Rechtspolizeiverwaltung oder die sogen. freiwillige Gerichtsbarkeit. Es handelt sich hier um die Anforderungen, welche im Interesse von Handlungsunfähigen, namentlich Minderjährigen, an die vorsorgliche Thätigkeit des Staates zu stellen sind, ferner um die überwachende Thätigkeit desselben über eine dem Institute des Erbrechts entsprechende Regulirung des Nachlasses Verstorbener; außerdem kommen hier die Einrichtungen in Frage, welche für die Konstatirung und Evidenthaltung besonders wichtiger Rechtsverhältnisse und Thatsachen sei es nun durch den Vorbehalt der Cognition über gewisse Rechtsgeschäfte oder durch besondere formelle Vorschriften über die Art und Weise des Abschlusses von solchen oder durch Vormerkungen in öffentlichen Büchern und Registern für nothwendig oder zweckmäßig erkannt werden.

Man kann daher die Gebühren auf dem Gebiete der nichtstreitigen Rechtspflege eintheilen in Gebühren in Vormundschaftssachen, Gebühren von Nachlaßregulirungen, Registergebühren, und Gebühren von Rechtsgeschäften.

Das private Interesse einzelner Berechtigter oder Verpflichteter tritt hier mehr in den Vordergrund, als bei der Civil- oder Criminalgerichtsbarkeit. Mehr als dort ist daher hier mindestens der Anspruch auf vollen Ersatz, der für die öffentlichen Organe der Rechtspflege erwachsenden Kosten zu erheben. Nicht selten darf bei der Rechtspolizeiverwaltung auch über die Kosten hinaus auf die besondere Gebührenfähigkeit bei der Gebührenbemessung Rücksicht genommen werden. Sehr häufig hat aber auf diesem Gebiet die Absicht, das bei gewissen Anlässen zur Kenntniß der Behörden kommende Vermögen mit einer der Größe

74) Das Gerichtskostengesetz v. 18. Juni 1878 findet Anwendung auf diejenigen Strafsachen, auf welche die D. Strafproceßordnung Anwendung findet; dasselbe bemißt hier die Gebühr nach der Höhe der Strafe in 13 Stufen von 5–300 M., wiederum eventuell neben anderen Einzelgebühren für einzelne abweisende Entscheidungen und für Zurückweisung von Beschwerden, für das Verfahren wegen Einziehung 2c. von Gegenständen; besondere Sätze für das Verfahren auf erhobene Privatklage, bezw. Nebenklage. Voranschlag für Bayern p. 1882 und 1883: 425,000 M. Gebühren in Forstrügesachen werden erhoben von Preußen (Ges. v. 10. März 1879, § 2), von Bayern (Geb.-Ges. vom 18. August 1879, Art. 36–40, ca. 70,000 M.), von Baden (Ges. v. 25. Febr. 1879), dagegen nicht von Württemberg (Forststrafges. v. 2. Sept. 1879, Art. 35, u. Forstpolizeiges. v 8. Sept. 1879, Art. 75); bei Zuwiderhandlungen gegen die Zoll- und Steuergesetze von Preußen (Strafresolute der Finanzbehörden: 50 Pf.-Stempel), von Bayern (Geb.-Ges. v. 18. Aug. 1879, Art. 41—47), von Württemberg (Strafbescheide: Sporteltarif vom 24. März 1881, Tarif Nr. 73), dagegen nicht von Sachsen (Ges. v. 8. März 1879, § 4); in Polizeistrafsachen werden Gebühren erhoben in Preußen (Urkundenstempel v 50 Pf. für Strafresolute der Polizeibehörden), nicht in Württemberg (Ges. v. 12. Aug. 1879); für Sachsen vgl. Ges. v. 8. März 1879, § 4.

desselben entsprechenden Steuer zu erfassen, die Gebühren zu Steuern vom Vermögensverkehre ausgestaltet. Hier ist daher der Ort, wo Gebühr und Verkehrssteuer am häufigsten in einander übergehen.

§ 13. 1. Gebühren in Vormundschaftssachen. Gebühren werden hier vielfach erhoben für die erste Bestellung eines Vormunds, für die Cognition bei einem Wechsel in der Person des Vormunds, bei der Bestellung eines Curators zu einzelnen Handlungen, für die Stellung von Vormundschaftsrechnungen und für die Revision und Abhör von solchen[75]).

§ 14. 2. Gebühren von Nachlaßregulirungen. Als Gebühren von Nachlaßregulirungen sind anzuführen: die Gebühren für die Vornahme des amtlichen Verschlusses des Nachlasses (Obsignation), und dessen Lösung (Resignation); für Eröffnung von Testamenten; für die Vornahme oder Prüfung von Theilungen, für die Cognition über die zeitige oder gänzliche Unterlassung von Theilungen; für die Bewilligung der Ausfolge des Vermögens eines Verschollenen gegen Sicherheitsleistung vor dessen Todeserklärung; für die Todeserklärung eines Verschollenen[76]). Die Verkehrssteuern von Vermögensübertra-

75) Beispiele: Preußen: Ges. v 21. Juli 1875, „bei den zur Wahrnehmung einzelner Geschäfte eingeleiteten Pflegschaften und im Falle der Bestellung eines Gegenvormunds neben dem gesetzl. Vormund“ vom Vermögen bis zu 300 M. 1 %, v. 300—600 M. 1/2 %, v. 600—1500 M. 1/6 %, v. 1500—3000 M. 1/10 %, v. 3000—15000 M. 1/20 %; Vormundschaftsrechnungen: von den Revenuen bis zu 300 M. 1 %, von 300—600 M. 2/3 %, v. 600—1500 M. 1/3 %, vom Mehrbetrag 1/6 % (cfr. Wagner, F.W. II. S. 52. Anm. 25). — Baden: „Für die Ernennung oder Bestätigung eines Vormunds 2c. v. Vermögen bis zu 2000 M. 1 M., v. 2000—10000 M. 2 M., v. 10000—50000 M. 4 M., über 50000 M. 6 M.; für die Abhör von Vormundschafts- oder Pflegschaftsrechnungen v. der laufenden Einnahme 1/2 %: für Entschließungen der Amtsgerichte, welche das Civilgesetzbuch dem Familienrath zuweist, 3 M. (cfr. Ges. v. 22. Febr. 1879, § 10) — Elsaß-Lothringen: Familienrathsbeschlüsse über Veräußerung, Belastung, Theilung von Mündelgütern, Ermächtigung zur Anstellung von Klagen, Aufnahme eines Darlehens 2c. 3,20 M., Emancipationsverhandlungen 8 M., je neben dem Stempel. (cfr. Zusammenstellung über die in den einzelnen Bundesstaaten zur Erhebung kommenden Stempelsteuern 2c. Reichstagsdrucksache II. Session 1878. Nr. 10. S. 186). — Bayern: Bei den zur Wahrnehmung einzelner Geschäfte bestellten Vormundschaften nach dem Werthe des Gegenstands 1/10 der Sätze des § 8 des R.Gerichtskostenges (§ 10. Anm. 72 oben) bis zum Meistbetrage von 20 M., bei anderen Vormundschaften 2/10 jener Sätze aus dem Gesammtwerthe des Vermögens, außerdem für jedes Jahr von den Einkünften weitere 2/10 jener Sätze. (cfr. Geb.-Ges. v. 18. Aug. 1879. Art. 74 ff.) — Württemberg: Gesetz v. 8. Juni 1883. Für die Bestellung eines Vormunds: vom Vermögen bis zu 1000 M. nichts; von 1000—5000 M. 3 M.; v. 5000—10 000 M. 5 M.; v. 10 000—20 000 M. 10 M.; v. 20 000—50 000 M. 20 M.; v. 50 000—100 000 M. 50 M.; über 100 000 M. 100 M. Für die Rechnungsstellung: vom Vermögen von 6000—10 000 M. 2—8 M. in 6 Abstufungen; von 10 000—20 000 M. v. jedem weiteren 1000 M. 0,60 M.; v. 20 000—100 000 M. 0,40 M; v. 100 000—150 000 M. 0,30 M.; von mehr als 150 000 M. 0,20 M.

76) Beispiele: Preußen: Ges. v. 1851, bezw. 1854, v. Nachlaßregulirungen ohne Erbtheilung, v. Vermögen bis 100 Thlr. 5 %, v. 100—200 Thlr. 3 1/2 %, v. 200—1000 Thlr. 1 1/3 %, v. 1000—5000 Thlr. 2/3 %, vom Mehrbetrage 2/15 %. Bei gerichtl. Erbtheilung um die Hälfte höher. Stempel für Erbrecesse, falls die zu vertheilende Masse mindestens 3000 M. beträgt, 6 M., sonst 1.50 M. — Baden: Ges. v. 20. Aug. 1864, bezw. 21. Juni 1874, für die Aufnahme und Theilung von Verlassenschaften von je 200 M. der Rohmasse bis zu 1000 M. 1.50 M., v. 1000—2000 M. 1 M., v. 2000—10 000 M. 1 M., v. 2000—10 000 M. 80 Pf., v. 10 000—20 000 M. 60 Pf., v. 20 000—40 000 M. 40 Pf., vom Mehrbetrag je 20 Pf. (immer von 200 M. Rohmasse) 2c. — Bayern: Geb.-Ges. v. 18. Aug. 1879, Art. 83 ff., für die gerichtl. Auseinandersetzung einer Verlassenschaft 6/10 der Sätze des § 8 des Reichsgerichtskostengesetzes, für Verkündung letztwilliger Verfügungen, bezw. notarielle Urkunden über solche, 10 M. — Elsaß-Lothringen: Reichstagsdrucksache Nr. 10. II. Session 1878 S. 186 u. S. 59. Protocolle über Siegelung und Entsiegelung eines Nachlasses: 3.20 M. neben dem Stempel, Erbrecesse (Erbtheilungen) für Herauszahlungen: Enregistrementsgebühr auf Liegenschaften 4 %, auf bewegliche Sachen 2 %, auf Schuldforderungen 1 %, für Theilungen überhaupt: Stempel und die fixe Enregistrementsgebühr von 4 M. — Württemberg Ges. v. 8. Juni 1883; für die Vornahme von Realtheilungen nach dem Vermögen, bis zu 600 M. nichts, von dem Mehrbetrag bis 2000 M. 1 %, desgl. bis 5000 M. 8/10 %, bis 10 000 M. 7/10 %, bis 20 000 M. 5/10 %, bis 50 000 M. 5/10 %, bis 100 000 M. 4/10 %, über 100 000 M. 2/10 %. — Oesterreich: Verlassenschaftsabhandlungen unterliegen den allgemeinen Gebühren von Eingaben und Protocollen; daneben die Procentualgebühr von Vermögensüber-

gungen von Todeswegen werden in der Regel als besondere Abgaben (Erbschaftssteuern) neben den Gebühren von Nachlaßregulirungen erhoben.

§ 15. 3. Registergebühren. Solche werden erhoben für die Führung öffentlicher Bücher über das Eigenthum und andere dingliche Rechte (Servituten) an Grundstücken und Gebäuden, über die darauf lastenden Pfandrechte und über die an solchen Rechten eintretenden Aenderungen (Güter-Kauf-Hypotheken-Bücher), für Einträge in die Handels- und Genossenschaftsregister, für die Einträge in die Register über das Autorrecht an schriftlichen Werken, Werken der bildenden Kunst, der Register für Modelle und Muster, über Marken und Waarenzeichen, und über Erfindungen bezw. die für letztere ertheilten Patente. Hieher gehören ferner auch Einträge in die bisweilen vorkommenden Register zur Wahrung der Vorrechte von Ehefrauen im Concurse, weiter für Einschreibungen von Staatsschuldscheinen auf den Inhaber, Einträge in die Adelsmatrikel, Eintragungen in die Schiffsregister [77]) u. s. f. Bei Urheberrechten, insbes. Patenten, werden neben der Gebühr für Eintragungen bisweilen besondere nach dem Werthe des verliehenen Rechts bemessene Gebühren erhoben.

An die Gebühr für Eintragungen von Liegenschaftsveränderungen schließen sich nicht selten Verkehrssteuern an in der Form von Mutationsabgaben von dem von einer Hand in die andere übergegangenen unbeweglichen Vermögen, an die Gebühr für Eintragungen in die Hypothekenbücher Steuern vom Hypothekenverkehr, an die Gebühren für Eintragungen in das Handelsregister Verkehrssteuern für die Ausstattung von Handelsgesellschaften mit Erwerbskapitalien u. s. w. [78]).

§ 16. 4. Gebühren von Rechtsgeschäften. Für manche Rechtsgeschäfte ist wegen

---

tragungen von Todes wegen nach dem Verwandtschaftsgrad 1—8% (Erbschaftssteuern).

77) Reichsgesetz v. 25. Oct. 1867.

78) Nach dem Reichsgesetz v. 4. Juli 1868, § 69, haben die Eintragungen in das Genossenschaftsregister kostenfrei zu erfolgen; die Gebühr für Eintragungen in die Eintragsrolle des Stadtraths zu Leipzig über Schriftwerke beträgt 15 Sgr. (Reichsges. v. 11. Juni 1870, §§ 39—42); desgl. für Eintragungen von Werken der bildenden Kunst (Reichsges. v. 9. Jan. 1876, § 16); Eintragungsgebühr für Muster und Modelle durch die mit Führung des Handelsregisters beauftragte Gerichtsbehörde: 1 M. für jedes Jahr der Schutzfrist bis zu 3 J., v. 4—10 Jahr je 2 M., v. 11—15 Jahr je 3 M.; daneben für jeden Eintragungsschein, sowie jeden sonstigen Auszug je 1 M. (Ges. v. 11. Jan. 1876, § 12); Eintragungsgebühr für Waarenzeichen (Marken) ebenfalls durch die Handelsregisterbehörde: 50 M. für die erste Eintragung eines Zeichens, andere Eintragungen und Löschungen unentgeltlich (Reichsges. v. 30. Nov. 1874, § 7); für Eintragungen in die vom Patentamte in Berlin zu führende „Rolle“ wird neben der Gebühr für das Verfahren von 20 M. und der Gebühr für Ertheilung des Patents (s. unten) keine besondere Gebühr erhoben (Reichsges. v. 25. Mai 1877, § 8, § 19, 20 u. 25). — Die Führung der öffentlichen Bücher über dingliche Rechte und Pfandrechte an Liegenschaften ist nicht selten den Communalbehörden übertragen, so in Württemberg, wo Gebühren hiefür für die Gemeindediener erhoben werden, cfr. K. VO. v. 14. Dezbr. 1873, betr. die Gebühren der Gemeindediener; für Baden VO. v. 30. Novbr. 1874. — Bayern erhebt im Hypotheken- und Grundbuchwesen Gebühren für die Staatskasse: für jede Einschreibung in das Hypothekenbuch 2 M, v. Löschungen, Protestationen und Vormerkungen 1 M. ꝛc. (Geb-Ges. v. 18. Aug. 1879, Art. 88 ff.). — Preußen: Grundbuchordnung v. 5. Mai 1872. Beispiele s. Wagner, F.W. II. S. 51. Anm. — Frankreich erhebt vom Grundbuch- und Hypothekenwesen fixe Gebühren für die Grundbuchsführer und Procentualgebühren (1 pro mille für die Eintragung von Forderungen) für den Staat (cfr. Hock, Die Fin.-Verw. Frankreichs, S. 205. v. Kaufmann, Die Finanzen Frankreichs S. 300). — Oesterreich erhebt für alle Eingaben um Eintragung in die öffentl. Bücher über unbewegl. Sachen die Stempelgebühr v. 1 Fl. 50 Kr., daneben für die Hypothekarverschreibung (Urkunde) einen Klassenstempel v. 7 Kr. bis 25 Fl. und bei Beträgen über 8000 Fl. noch von je 400 Fl. 1 Fl. 25 Kr. mehr; bei der Eintragung von Hypothekarforderungen außerdem eine Procentualgebühr von 1/2% nebst 1/4 Zuschlag, welch' letztere Gebühr übrigens wohl mehr als Besteuerung des Grundbuchsverkehrs, denn als eigentliche Gebühr anzusehen ist, für Eingaben um Eintragung der Firma, des Gesellschaftsvertrags in das Handelsregister 10 Fl., der Procura, der Liquidatoren, der Vermögensrechte der Ehefrau 5 Fl.; Registergebühren in der Form der Besiegelung von Verkaufs- und Pfandurkunden und deren Eintragung in öffentliche Bücher (libri venditionis, libri obligationis und Gewährbücher) in Oesterreich schon vom Jahre 1360 an. Vgl. Dr. K. Schalk, Zur Finanzverw. Wiens, in den Blättern des Vereins für Landeskunde in Niederösterreich 1883.

ihrer besonderen Wichtigkeit, ihrer allgemein öffentlich rechtlichen Bedeutung oder zur Wahrung und Sicherung von Rechtsansprüchen Dritter die Mitwirkung, Bestätigung, Cognition von Gerichtsbehörden vorgeschrieben, so vielfach bei Verträgen über Liegenschaften, insbesondere denjenigen, welche die Güter des von den gewöhnlichen Gerichtsständen befreiten (exemten) Adels betreffen, bei Lehensverleihungen, ferner bei Adoptionen, bei Einkindschaftsverträgen zur Gleichstellung der Kinder aus einer früheren Ehe (Vorkinder) in vermögensrechtlicher Beziehung mit den Kindern späterer Ehe (Nachkinder), bei der Legitimation wegen unehelicher Geburt, bei Eheverträgen (Aufstellung von Beibringsinventarien), bei Verträgen über die Intercession von Ehefrauen, bei Erbabfertigungsverträgen zur Beseitigung von Nachlaßtheilungen, bei Errichtung von Fideicommissen ꝛc. [79]).

Gebühren von derartigen Rechtsgeschäften finden sich wohl überall. Aber sehr häufig ist die Gebührenpflicht auf diesem Gebiete auf alle Verträge ausgedehnt worden. Als Mittel zu diesem Zwecke sind hauptsächlich gewisse Bestimmungen des materiellen Rechts oder des Proceßrechtes in's Auge zu fassen.

Hieher gehört die Vorschrift, daß alle Verträge, welche einen gewissen Werth [80]) übersteigen, bei Gefahr der Nichtigkeit schriftlich abgefaßt werden müssen, ferner die dem Proceßrecht angehörigen Vorschriften, daß für Rechtsgeschäfte nur Urkundenbeweis zugelassen ist, oder daß bei Rechtsgeschäften, welche einen gewissen Werth übersteigen, wenigstens der Zeugenbeweis ausgeschlossen ist [81]). Hieran reiht sich sodann in Frankreich die weitere Bestimmung, wonach Jahr und Tag (Datum) der Privaturkunden gegen dritte Personen erst von dem Tage an gewiß werden soll, da sie zu gerichtlichen Akten gebracht werden [82]) und die weitere rechtspolizeiliche Vorschrift, daß öffentliche Urkunden, Gerichts- und Gerichtsvollziehersakte, ebenso Privatakte, welche eine Uebertragung des Eigenthums oder sonstiger Rechte an Immobilien zum Gegenstand haben, unbedingt, sonstige Urkunden mit Privatunterschriften wenigstens dann in ein hiezu bestimmtes Register eingetragen werden müssen, wenn von demselben öffentlich (bei Gericht ꝛc.) Gebrauch gemacht werden soll.

Es ist einleuchtend, daß derartige Bestimmungen geeignet sind, die Abfassung schriftlicher Vertragsurkunden für alle Rechtsgeschäfte von irgend welcher Erheblichkeit zur ausnahmslosen Regel zu machen, wobei Raum genug geschaffen ist, um entweder bei der Mitwirkung von Notaren ꝛc. bei Abfassung von Urkunden, oder bei dem Eintrag derselben in die vorgeschriebenen Register oder von den Urkunden an sich Abgaben zu erheben. So-

---

79) Derartige Gebühren verlieren durch höhere, den Werth der Thätigkeit von Behörden für die Partei oder deren höhere Leistungsfähigkeit berücksichtigende Bemessung, den Gebührencharakter nicht (s. oben § 1). Beispiele: Familienfideicommisse, Preußen 3% des Werths ohne Abzug der Schulden (Stempelgesetz v. 7. März 1822); ebenso Sachsen (Ges. v. 13. Nov. 1876); Bayern desgl. 2%, daneben für das Verfahren 5/10 der ordentl. Gerichtsgebühren (§ 8 des Reichsgerichtskostengesetzes), ferner für die notarielle Urkunde 50 M. (Geb.Ges. vom 18. Aug. 1879, Art. 65—67 und Art. 116); Württemberg: 15—1000 M., bei einem Vermögen von 300,000 M. und mehr ist immer der höchste Betrag anzusetzen (Sporteltarif vom 24. März 1881, Tar.-Nr. 83, Ziff. 3); Baden neben Eingabenstempel und Sporteln für Protokolle und Endentschließung Taxe beim Herrenstand 1000 M., beim Ritterstand 1100 M., für die Bestätigung neuer Statuten für ein bestehendes Stammgut und Erlaubniß zur Vergrößerung oder Veräußerung eines solchen: die Hälfte (Ges. v. 29. Juli 1864, bezw. 21. Juni 1874, § 80, Ziff. 3); Oesterreich neben dem Stempel für das Gesuch und die Rechtsurkunde (je 1 Fl. vom ersten Bogen die Gebühr (Verkehrssteuer) von Vermögensübertragungen v. 1, 4 u. 8% vom Werthe nach dem Verwandtschaftsgrad (Geb.-Ges. v. 9. Febr. 1850). Gerichtliches Erkenntniß für Veräußerungsverträge über Liegenschaften ist nothwendig z. B. in Württemberg mit Erkenngebühren für die Gemeinderathscollegien bei einem Werthe bis zu 180 M.: 80 Pf., von 180—72,000 M. je 40 Pf. von 180 M., von 72,000—108,000 M. je 20 Pf. von 180 M., von dem Mehrbetrage ist keine weitere Gebühr zu entrichten (VO. v. 14. Dez. 1873, § 3), und mit Erkenngebühren für die Staatskasse bei Veräußerungsverträgen, welche exemte Güter betreffen, mit 1/3% mindestens 10 M. (Sporteltarif v. 24. März 1881. T.Nr. 83 Ziff. 1).

80) In Preußen 150 M.

81) Vgl. nach dem Vorgange des Code civile, badisches Landrecht, Satz 1341.

82) Desgl. badisches Landrecht, Satz 1328.

ferne derartige Abgaben für Mitwirkung von Behörden bei Abfassung von Verträgen den Betrag der hiefür erwachsenden Kosten nicht wesentlich übersteigen, können sie noch als rechtspolizeiliche Gebühren angesehen werden. Dagegen fallen Stempelabgaben für privatschriftliche Urkunden an sich, ohne Unterschied ob die Mühwaltung von Behörden hiefür in Anspruch genommen worden ist oder nicht, ebenso die Erhebung von Enregistrementsgebühren von Verträgen lediglich mit Rücksicht auf die Vermögenswerthe, über welche durch letztere disponirt wird, ausschließlich unter den Begriff der Verkehrssteuern, und sind dieselben alsdann durchaus nach den für die eigentliche Besteuerung maßgebenden Gesichtspunkten zu beurtheilen[83]).

2. Verwaltungsgebühren.

§ 17. Innerhalb der durch die Rechtsordnung gezogenen Grenzen steht es an sich Jedermann frei, nach eigenem Ermessen zu leben, und zur Befriedigung individueller Bedürfnisse wirthschaftlich thätig zu werden. Doch ist es auch hier die Rücksicht auf die gleichberechtigte Coexistenz Aller im Staate, welche gleiches Licht und Luft für Alle verlangt, und welche dem Staate eine Reihe von Aufgaben stellt, wonach der Eintritt gewisser, für das Einzelleben folgenreicher, Thatsachen constatirt, oder wonach die freie Selbstthätigkeit der Einzelnen im Interesse der Gesammtheit bald in bestimmte Formen gebracht, bald an gewisse Bedingungen und Voraussetzungen gebunden, bald bezüglich der Einhaltung gewisser Vorschriften beaufsichtigt, bald hinsichtlich des Anspruchs ihres Resultates auf allgemeine Anerkennung und Giltigkeit beglaubigt werden muß, oder was etwa sonst zum Begriffe der Verwaltung gehören mag. Die Verwaltungsgebühren lassen sich eintheilen in Gebühren für die im allgemeinen Interesse gelegene gleichmäßige, Mitwirkung von Behörden in Angelegenheiten des persönlichen und des Erwerbslebens, oder die allgemeinen Verwaltungsgebühren, und in die Gebühren für die Ertheilung, Einräumung Verwilligung besonderer Rechte auf der einen, und für Exemtion von allgemeinen Verpflichtungen auf der anderen Seite, soweit das eine oder das andere überhaupt für zuträglich oder zulässig erachtet wird.

Bei Verleihungen wie bei Dispensationen tritt das Kostenmoment bei der Gebührenbemessung gegenüber der Rücksicht auf den Werth der dargebotenen Leistung sehr in den

83) Gebühren von allen Verträgen und Schuldbekenntnissen, soweit sie in notariellen Urkunden oder Ausfertigungen niedergeschrieben werden, kommen zur Erhebung in Bayern (Geb.-Ges. v. 18. Aug. 1879, Art. 111) und in Baden (Ges. v. 20. Aug. 1864, bezw. 21. Juni 1874, Titel III). Enregistrementsgebühren früher, jedoch theilweise auch jetzt noch in Bayern (Art. 88 des Ausf.-Ges. zur R.C.P.O., Ges.- u. V.O.-Bl. v. 1879, S. 90) und zwar beträgt dort „die Gebühr für die Feststellung des Datums einer Privaturkunde“ vor den Gerichten 2 M., vor den Notaren 1 M. (Geb.-Ges. v. 18. Aug. 1879, Art. 70 u. 129). Doch sind die Unterlagen sowohl für die Gebühren von notariellen Urkunden als für die Enregistrementsgebühren für Deutschland weggefallen, theils durch § 14, Ziff. 2 des Einf.-Ges. zur R.C.P.O. v. 30. Jan. 1877, wodurch alle Vorschriften, welche in Ansehung gewisser Rechtsverhältnisse einzelne Arten von Beweismitteln ausschließen oder nur unter Beschränkungen zulassen, aufgehoben wurden, theils durch § 2, Abs. 2 des Reichsgerichtskostengesetzes v. 18. Juni 1878, wonach Urkunden, von denen im Verfahren Gebrauch gemacht wird, nur insoweit einem Stempel oder einer anderen Abgabe unterworfen sein dürfen, als sie es ohne diesen Gebrauch sein würden. Stempelabgaben von Verträgen werden erhoben in Preußen, Sachsen, Braunschweig, Oldenburg, Mecklenburg-Schwerin, Anhalt, Sachsen-Gotha, Swarzburg-Sondershausen, Schaumburg-Lippe, Hamburg, Bremen und Lübeck; theils unbedingt wie in Preußen, theils bedingt, wenn sie bei einem Gericht, einer anderen öffentlichen Behörde oder einem Notar vorgelegt werden, wie in Sachsen. In letzterem Falle nehmen die den Verkehrssteuern zugehörigen Stempel von privatschriftlichen Urkunden wieder gebührenartigen Charakter (Eingabenstempel) an, sind nun aber ohne Zweifel wesentlich beeinträchtigt durch die oben angeführte Bestimmung des Gerichtskostengesetzes Erträgniß: „Bayern in der nichtstreitigen Rechtspflege und in der Justizverwaltung“ 12,150,000 M. (p. 1882/83), Württemberg „Notariatssporteln“ 631,000 M. (1881/83), Baden „Gebühren für die Geschäfte der Rechtspolizeiverwaltung“ 1,609,946 M. (1880/81), Sachsen „Gebuhren in Sachen der freiwilligen Gerichtsbarkeit nach dem Durchschnitt der 3 Jahre 1876—78“ 3 150 000 M. (s. o. § 8, Anm. 52).

Hintergrund. Der Werth ist aber auch bei den allgemeinen Verwaltungsgebühren als Bemessungsgrundlage vielfach von größerer Bedeutung, woneben nicht zu verkennen ist, daß auch noch andere Momente der Gebührenfähigkeit, insbesondere der Gedanke, gewisse Richtungen der Selbstthätigkeit Einzelner durch die Gebührenbemessung zu begünstigen, andere zu erschweren, und selbst die Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit derselben, gerade auch bei den Verwaltungsgebühren in manchfacher Combination sich fühlbar machen.

I. Allgemeine Verwaltungsgebühren.

1. In Angelegenheiten des persönlichen Lebens.

§ 18. In Angelegenheiten des persönlichen Lebens werden mehr oder weniger regelmäßig Gebühren erhoben für die rechtliche Constatirung und amtliche Beglaubigung durch Einträge in die Civilstandsregister über Geburt, Eheschließung, Ehescheidung, Tod, für die Gewährung der Einsichtnahme von diesen Registern und für Ertheilung von Auszügen daraus; für die Mitwirkung der Behörden bei Eheschließungen und Ehescheidungen, bei Namensänderungen, beim Erwerb und Verlust der Staats- und Gemeindeangehörigkeit, für Ausstellung von Papieren zur persönlichen Legitimation, von Heimathscheinen, Päßen, Wanderbüchern[84]).

2. In Angelegenheiten des Erwerbslebens.

§ 19. In Angelegenheiten des Erwerbslebens bindet der Staat in zahllosen Fällen die Selbstthätigkeit des Einzelnen an seine Mitwirkung, theils um die im Interesse des Ganzen wünschenswerthe oder nothwendige Qualität der für Erwerbszwecke Anderen dargebotenen Leistungen zu sichern, theils um das Verhältniß Einzelner zu anderen Gleichberechtigten zu reguliren, theils um sich die Möglichkeit der Beaufsichtigung gewisser Erwerbszweige und der im öffentlichen Interesse gelegenen Beeinflussung derselben offen zu halten, theils um gewisse Richtungen der Erwerbsthätigkeit zu erschweren oder auch zu erleichtern. Die Mittel, deren er sich hiezu bedient, sind im Ganzen einfach; er behält sich entweder die Uebertragung gewisser Functionen an Einzelne ganz vor, oder er verlangt wenigstens die Beibringung von Befähigungsattesten; er macht den Betrieb gewisser Erwerbsunternehmungen im Ganzen von Concessions-, die Vornahme einzelner Erwerbsacte von Erlaubnißertheilungen und Cognitionen, welche nur unter gewissen Voraussetzungen und Bedingungen ertheilt werden, abhängig; in anderen Fällen führt er eine in's Detail gehende Aufsicht durch Visitationen oder Revisionen 2c. und deckt den richtigen Erfund durch amtliche Beglaubigungen. Die allgemeinen Verwaltungsgebühren in Angelegenheiten des Erwerbslebens lassen sich daher in der Hauptsache unterscheiden als Gebühren von Bestellungen

84) Reichsges. v. 6. Febr. 1875 über Beurkundung des Personenstandes, § 16. Die weltlichen Civilstandsämter haben danach in Deutschland die Register und die darauf bezüglichen Verhandlungen kosten- und stempelfrei zu führen. Dagegen Gebühren für Vorlegung der Register 1—1½ M., für Auszüge ½—2 M., welche meist in Gemeindekassen fließen. — Oesterreich: Stempel für Matrikelauszüge von jedem Bogen 50 Kr., daneben Eingabenstempel ebenfalls 50 Kr. (Geb.-Ges. vom 9. Febr. 1870). — Namensänderung: Bayern 20—200 M., Württemberg 5—50 M., Baden 10—20 M., Oesterreich Eingabenstempel vom ersten Bogen 5 Fl., von jedem weiteren Bogen 50 Kr. Leichentransport: Sachsen 6 M., Württemberg 5—30 M., Baden 20 M., Oesterreich gebührenfrei. Bürgerrecht: Preußen 1,50 M. (Bürgerbriefe), Baden 2 M., Württemberg von einem Mann 2 M., von einer selbständigen Frauensperson 1 M, von einem Kind 0,50. bezw. 1 M., je nachdem es mit den Eltern in's Bürgerrecht aufgenommen wird oder für sich, Oesterreich Eingabenstempel vom ersten Bogen 2 Fl, 50 Kr. von jedem weiteren. Staatsangehörigkeit: Preußen 1,50 M., Sachsen 3—10 M., Bayern 20 M., Württemberg 20 M., Baden (Taxe) 100 M, Oesterreich Eingabenstempel vom ersten Bogen 2 Fl., 50 Kr. von jedem weiteren. Päße: Preußen 1,50 M., Sachsen 0,50 M, Bayern 1—3 M., Baden 1 M., Oestereich für Dienstboten 2c. 15 Kr., für andere Personen 1 Fl., England 6 d.

und Bestätigungen, Gebühren von Befähigungsattesten, als Concessionsgebühren, als Erlaubniß-(Legitimations-Cognitions-)gebühren als Aufsichtsgebühren und als Beglaubigungsgebühren.

§ 20. 1. Bestellungs- und Bestätigungsgebühren. Der Staat an sich, so mächtig dieser mit der Kraft Aller ausgestattete herrschende Wille auch gedacht werden mag, wäre doch unfähig, sich in Erfüllung seiner Aufgaben zu realisiren, wenn sich nicht eine immer wachsende Zahl von Individuen finden würde, welche auf der einen Seite durch eine bald längere bald kürzere Vorbereitung die Idee des Staates nach den verschiedenen Richtungen seiner Bestimmung in sich aufnehmen, und ihre ganze Persönlichkeit zur Verwirklichung derselben zur Verfügung stellen, auf der anderen Seite aber den öffentlichen Dienst als eine Gelegenheit zur Verwerthung ihrer Fähigkeiten und Kräfte und zu einem entsprechenden Erwerbe anzusehen berechtigt sind. Der Staat, indem er ihre Dienstleistungen entgegen nimmt, durch die Mitwirkung höherer, coordinirter und niederer Organe der Beamtenhierarchie und durch die Autorität, die er denselben verleiht, zu Gemeingütern umwandelt, und als solche der Gesammtheit darbietet, übernimmt damit unzweifelhaft die Verpflichtung durch Aussetzung von Gehalten, Besoldungen und anderen Einkommensbezügen für ein angemessenes bürgerliches Auskommen seiner Funktionäre zu sorgen. Aber es kann nicht Jedermann, der dazu befähigt wäre, die entsprechenden Dienstleistungen der Gesammtheit anbieten wie beim Systeme des privatwirthschaftlichen Erwerbs. Er muß vom Staate in den öffentlichen Dienst an seinem bestimmten Platze eingereiht, als öffentlicher Diener bestellt werden.

Diese Bestellung, so sehr sie im öffentlichen Interesse erfolgt, erfolgt demnach doch in gewisser Hinsicht zugleich auch im privaten Interesse des öffentlichen Dieners, für welchen sie zu einer nicht immer sehr ergiebigen, aber doch meist sicheren Erwerbsquelle wird. Die Erhebung von Gebühren für die Ernennung, Bestellung öffentlicher Diener, woferne sie in mäßigen Sätzen sich bewegen und keine wesentliche Verkürzung der denselben gebührenden Entlohnung darstellen, erscheint daher principiell gerechtfertigt.

Den Gebühren von Bestellung von Staatsdienern reihen sich an die Gebühren von Bestellung oder Bestätigung von Korporations- und Gemeindedienern, welche ebenfalls vielfach staatliche Funktionen zu verrichten haben, ferner Gebühren für die Bestellung oder Immatrikulirung als Notar und für die Zulassung zu der ebenfalls öffentlichen Interessen insbesondere rechtspolizeilicher Art dienenden Rechtsanwaltschaft.

Wo die öffentlichen Diener in besonderem durch den Staat näher bestimmten Maße gehalten sind für ihre Hinterbliebenen durch den erzwungenen Beitritt zu Wittwenkassen zu sorgen, wird oft auf die Erhebung von Bestellungsgebühren zu Gunsten dieser Wittwenkassen verzichtet, namentlich wenn diese Wittwenkassen auf dem Fraternitätsprincip, also mit eventuellem Verlust der Einlagen zu Gunsten Anderer beruhen.

Durch Ausdehnung der Gebührenpflicht auf Bestellungen im Privatdienst wird die Bestellungsgebühr zur Verkehrssteuer ganz ähnlich wie die Gebühr von amtlichen Urkunden durch Ausdehnung auf privatschriftliche Urkunden. Als Besteuerungsform sind die Bestellungsgebühren weniger zweckmäßig und namentlich auch weniger ergiebig als specielle Steuern vom Dienst- und Berufseinkommen und ganz zu verwerfen wo sie mit solchen oder überhaupt mit Einkommensteuern konkurriren[85]).

85) Oesterreich: Taxgesetz vom 27. Jan. 1840. Taxen für Dienstverleihungen mit Einkommen aus dem Staatsvermögen oder einem demselben gleich gehaltenen öffentl. Fonds 1/3 des Jahresbetrags aller Geld- und Naturalgenüsse des Beamten bei der ersten Ernennung, bei Beförderungen ꝛc. von der Erhöhung derselben. — Preußen: Bestallungen besoldeter Beamten 1 M. 50. — Bayern: für jede Anstellung im Hof-, Staats-, Militär- und sonstigen öffentlichen Dienst, welche durch K. Entschließung erfolgt, oder mit welcher Pensionen verbunden sind ꝛc., 1% vom Diensteinkommen; für die Ernennung zum K. Kämmerer 60 M., zum Kammerjunker

§ 21. 2. Gebühren für Befähigungsatteste. Wo eine dem Interesse des Ganzen entsprechende Ausübung des Berufes durch die Erbringung von Befähigungsnachweisen gesichert werden soll, kommen Gebühren für Befähigungsatteste, Prüfungsgebühren ꝛc. zur Erhebung. Hieher gehören die Gebühren für Abnahme von Prüfungen und Approbationen und die Gebühren für die hierüber ausgestellten Zeugnisse, Atteste und sonstige Bescheinigungen.

Derartige Gebühren sind in allen Gebührentarifen vertreten. Die Gebühren für die Approbation von Aerzten ꝛc., ebenso die Prüfungsgebühren für Seeschiffer sind reichsgesetzlich geordnet (s. o. § 8, Anm. 45 u. 46). Von dem württembergischen Gebührentarif vom 24. März 1881 vgl. hieher die Tarifnummern 4. Approbationsschein, 56. Prüfungen (keine Gebühren bei der Prüfung von Hebammen) und Prüfungszeugnisse.

§ 22. 3. Concessionsgebühren. In manchen Fällen ist der Betrieb von Erwerbsunternehmungen zur Sicherung gewisser Voraussetzungen und Bedingungen von der vorausgehenden Einholung obrigkeitlicher Concessionirung abhängig gemacht, oft auch wesentlich mit zu dem Zwecke, um den Beginn des Betriebs mancher Gewerbe ohne die im polizeilichen oder steuerlichen Interesse gleichzeitig einzuleitende specielle Ueberwachung und Beaufsichtigung zu verhindern, wie namentlich bei dem Geschäftsbetrieb von Gast- und Schankwirthen und von Pfandleihern — Concessionsgebühren. —

Wenn derartige Gebühren nicht blos einmal für die dem Beginn der Erwerbsunternehmung vorausgehende Concessionirung erhoben werden, sondern als jährliche wiederkehrende Abgaben (Licenzen) zur Erhebung kommen, so nehmen sie den Charakter von Steuern an, welche bei Bemessung nach dem muthmaßlichen Ertrag der Gewerbsunternehmung bisweilen als Ersatz für Gewerbesteuern oder indirekte Verbrauchssteuern dienen, den Zweck dieser Steuern aber nur sehr unvollkommen erreichen. Dagegen ist gegen die Erhebung einmaliger mit Rücksicht auf den Werth der ertheilten Erlaubniß bemessener Concessionsgebühren nichts zu erinnern, und selbst eine etwas höhere Bemessung derselben läßt sich bisweilen rechtfertigen namentlich in Fällen, wo hiedurch einem übermäßigen Andrang und der Gefahr der Uebersetzung einzelner Gewerbbetriebe im allgemeinen Interesse entgegengewirkt werden soll.

Beispiele: Concessionen für Auswanderungsunternehmer u. Agenten: Bayern 50 M., Württemberg Unternehmer u. Hauptagent 100 M., Unteragent 5—50 M., Baden 100 M.; zum Eisenbahnbau und -Betrieb Bayern 50—200 M., Württemberg 50—1000 M., für Feuerversicherungsanstalten Bayern 50 M., Württemberg 500—1000 M., für die Zulassung von Statutenänderungen 5—50 M., Baden 60 M. (Taxe); für Privatkrankenanstalten Württemberg 10—100 M., Baden 10—100 M., (Taxe); zum Gewerbebetrieb als Schauspielunternehmer Württemberg 25—100 M., Baden 10—100 M., für Versicherungsunternehmungen, außer Feuerversicherungs-

20 M. Daneben zu Gunsten des Unterstützungsvereins der Hinterbliebenen der bayerischen Staatsdiener die sogen. Geheimerathstaxe mit 10%. — Württemberg: Dienstanstellungen: Beamte, welche auf 1/4jährige oder längere Kündigung (nicht pensionsberechtigt) angestellt sind, 4%, pensionsberechtigte Lehrerinnen und Erzieherinnen 10%, höhere Geistliche bis zu den Dekanen einschl., ebenso dem kathol. geistl. Stande angehörige Beamte 15%, niedere Geistliche sowie dem kathol. geistl. Stande angehörige Lehrer 10%. Pens.-ber. Beamte und Lehrer, desgl. bei der Unterstützungskasse der Verkehrsanstalten betheiligte niedere Diener sind mit Rücksicht auf ihre Einlagen in die auf dem Fraternitätsprincip beruhenden Wittwenkassen (mit 25%, bei Verkehrsanstaltendienern mit 10%) sportelfrei. Die Sporteln der Geistlichen, mit Ausnahme der katholischen, sind den betreffenden Wittwenkassen (Wittwenkasse für evangelische Geistliche und israelitische Centralkirchenkasse) überwiesen. Außerdem Gebühren für die Dienstanstellungsbestätigung, Ernennung und Bestellung der Amtskörperschafts-, Gemeinde- und Stiftungsbeamten (Sporteltarif v. 24. März 1881, Tar.-Nr. 17 u. 18). — Rußland, Tschingebühr, s. Rau, F.W. I. S. 361, Anm., u. Wagner, F.W. II. S. 42, Anm. 10. Notare für die Anstellung: Bayern 50 M., Württemberg 30 M., Oesterreich 26 Fl. 25 Kr., England 30 Pfd. Rechtsanwälte für die Zulassung: Oesterreich 100 Fl., Württemberg 30 M., England 50 Pfd. Außerdem in verschiedenen Staaten Bestellungsgebühren für Gerichtsvollzieher und Zustellungsbeamte, für Standesbeamte, für Revisoren von Feldmesserarbeiten, für Kaminfeger, für die Aufnahme zum Sensal (Oesterreich). Sehr hohe Gebühren in England für Anstellungen bezw. Präsentationen neben Gebühren für Gerichtsbewilligungen durchaus in Stempelform.

anstalten, Bayern 50 M., Württemberg 25—500 M.; zum Betrieb von Gast- und Schankgewerben, in verschiedenen Abstufungen, Württemberg 5—300 M., Baden 20—300 M. Weitere Concessionsgebühren für den Geschäftsbetrieb, als Pfandleiher, zum Verkauf von Arzneimischungen, Geheimmitteln rc.

§ 23. 4. Erlaubniß-, Legitimations-Cognitionsgebühren. Erscheint nach dem Vorgehenden der Betrieb von Erwerbsunternehmungen überhaupt und im Ganzen von der Concessionirung oder Zulassung abhängig, so dürfen noch viel häufiger einzelne Erwerbsacte und selbst einzelne dem Vergnügen dienende Veranstaltungen nicht ohne vorherige Erlaubniß unternommen werden, welche mit Rücksicht auf entgegenstehende Nachbarrechte, oder auf andere höher stehende Interessen, bei Verwaltungen von Körperschaftsvermögen mit Rücksicht auf die Interessen späterer Generationen versagt oder an gewisse Bedingungen geknüpft werden kann.

Es sind dieß die Gebühren, welche für die Erlaubnißertheilung zu gewerblichen Anlagen, Fischereianlagen, Stauanlagen und Wasserwerken an öffentlichen Flüssen, in Bausachen, für Dampfkesselanlagen, für Kollecten, Lotterieen, Schaustellungen, für Ausstocken von Waldungen und Dismembrationen, zum Gewerbebetrieb im Umherziehen und durch Handelsreisende (Legitimationskarten und -scheine), für Beschälpatente, für die Ausübung der Jagd und der Fischerei, zu Tanzvergnügungen, ferner für Veräußerung und Vertheilung von Körperschaftsvermögen, für Einführung von Gemeindeverbrauchssteuern oder Eröffnung anderer Communaleinnahmequellen erhoben werden.

Auch hier handelt es sich nicht selten um sehr gebührenfähige nach mehrfachen Rücksichten außer der auf die Kosten der betr. Verwaltungshandlung zu beurtheilende Akte.

Beispiele: Jagdkarten Sachsen bei 1jähriger Dauer 12 M., bei 1tägiger 3 M., Bayern Jagdkarten und Waffenscheine 15 M., Württemberg 20 M., Baden Taxe 12 M., Stempel 1 M.; Bausachen Sachsen 1—100 M., Württemberg 3—200 M., Bayern und Baden generelle Gebühren für Eingaben (Baden) Protocolle und Endentschließungen; Frankreich 25 Fr. (15 für den Staat, 10 für die Gemeinde); Legitimationskarten und Scheine der Handelsreisenden Preußen 1,50 (Stempel), Sachsen 1—10 M., Bayern 2 M., Württemberg 3 M., Baden 20 M., Taxe rc. 1 M. (Stempel); Legitimationsscheine zum Gewerbebetrieb im Umherziehen Bayern 2 M., Württemberg 1—3 M., für die Ausdehnung der Giltigkeit eines Legitimationsscheins auf einen anderen Verwaltungsbezirk 1 M.; Dismembrationssachen Sachsen 2—20 M., Württemberg 10 bis 300 M., Baden Vertheilung eines geschlossenen Hofguts 50—200 M. (Taxe) Abtretung kleinerer Parzellen 10—30.

§ 24. 5. Aufsichts- und Beglaubigungsgebühren. Eingreifend ist die staatliche Mitwirkung in Angelegenheiten des Erwerbslebens insbesondere auch da, wo sie sich nicht auf die Concessionirung gewerblicher Unternehmungen im Ganzen oder einzelner Erwerbsacte beschränkt, sondern eine in's Detail gehende Beaufsichtigung eines Gewerbebetriebs oder einer Verwaltung, die specielle Untersuchung der Erzeugnisse eines Gewerbes und die amtliche Beglaubigung des vorschriftsmäßigen Erfundes bezweckt.

Derartigen obrigkeitlichen „Einmischungen“ war die Zeitrichtung unter dem dominirenden Einfluß freihändlerischer Anschauungen vielfach abgeneigt. Seit der Erfahrung, daß man in der freien Konkurrenz das gehoffte Universalheilmittel für alle Mängel des wirthschaftlichen Lebens thatsächlich nicht gefunden hat, daß sie sich in vielen Fällen überhaupt gar nicht einstellt, und daß sie, wo sie sich einstellt, oft schlimme Auswüchse (Verschlechterungen, Verfälschungen) mit im Gefolge hat, gewinnt dieses Gebiet staatlicher Thätigkeit zur Realisirung allgemeiner Interessen wieder an Ausdehnung[86]. Für die Gebührenbemessung tritt hier mehr oder weniger wieder ausschließlich der Kostenpunkt in den Vordergrund, da es in erster Linie das gemeine Beste ist, was in solchen Fällen ein Einschreiten der obrigkeitlichen Gewalt gegen das Privatinteresse der davon Betroffenen verlangt.

86) S. insbes. auch Wagner. F.W. II. S. 107 und 108.

Es sind die Gebühren für Beaufsichtigung von Fabriken um Fährlichkeiten zu verhüten, insbes. das Arbeitspersonal vor Nachtheilen zu schützen, für die Beaufsichtigung von Privatbergwerken, von Privat-, Corporations- und Gemeindeforsten[87], für Apothekenrevisionen[88], für Visitation von Privatunterrichts-[89] oder von Privatheilanstalten, für Dampfkesselproben und Revisionen, ferner Gebühren für die Revision von Rechnungen der Verwaltungen von Körperschafts- und Stiftungs-Vermögen[90], die Aufsichtsgebühren für die Cognition der Aufsichtsbehörden über Aenderungen in dem Bestande von Vermögenscomplexen, auf welchen öffentliche Lasten ruhen[91], über die Annahme des Anfalls von Stiftungen[92], Beschaugebühren hinsichtlich der Qualität von Nahrungsmitteln und Fabrikaten (Linnenleggen)[93], Gebühren für die Beglaubigung von Maaßen und Gewichten[94], die Ladungsfähigkeit von Schiffen[95], des Feingehalts der Gegenstände aus edlen Metallen (Punzirung)[96] u. dergl.

§ 25. 6. Gebühren für sonstige Verwaltungshandlungen. Abgesehen von den in den §§ 22—24 erwähnten Amtsverrichtungen kommen auch sonst auf dem Gebiete der Verwaltung Amtshandlungen vor, welche sich zur Gebührenbewerthung eignen, weil sie durch besondere Einzelinteressen veranlaßt sind, oder besonderen Einzelinteressen dienen. Wo generelle Gebühren für Urkunden überhaupt (Dimensionsstempel) bestehen, werden solche Verwaltungshandlungen in der Regel auch von diesen erfaßt, oder von generellen Gebühren für besondere Urkunden allgemeineren Charakters für Eingaben, Protocolle und Endentschließungen. Mancherlei Amtshandlungen lassen sich aber den generellen Gebühren der letzt erwähnten Art nicht ohne Zwang unterstellen, oder würden sie von diesen Gebühren nicht genügend erfaßt. Man findet daher besondere Gebühren für Abschriften, für die Beglaubigung der Echtheit von Urkunden, der Uebereinstimmung von Abschriften mit den Urschriften, für Zeugnisse, für Vorladungen rc., namentlich aber besondere Gebühren für Depositen, soweit sich öffentliche Behörden, seien es nun Gerichts- oder Verwaltungsbehörden, mit Depositen zu befassen haben; ferner in Ländern, wo weder Urkundenstempel noch generelle Gebühren von Eingaben, Protocollen und Endentschließungen bestehen, Gebühren, welche als in Bauschgebühren verwandelte Fragmente von Ge-

87) Beförderungsgebühren für die Beaufsichtigung und Bewirthschaftung des Waldes durch Forstbediente des Staates in Frankreich nach code forestier. Art. 1806, jährlich durch das Finanzgesetz bestimmt und nach der Grundsteuer aufgelegt, in Baden nach dem Waldsteuerkapital (6 Kr. auf 100 Fl.) neben Diäten, VO. v. 14. Mai 1828 (Rau, F.W. I. § 245. Anm. c.), in Württemberg nach dem Flächengehalt (Ges. v. 16. Aug. 1875, Art. 11. 80 Pf. pro Hektar).

88) Frankreich, Visitation der Apotheken rc. 1884. 291,000 Fr.

89) Baden, 10—40 M.

90) Württemberg, für die Prüfung der Rechnungen der Amtskörperschaften und Gemeinden, Kirchengemeinden, Armenverbände und Stiftungen von jedem beschriebenen Blatt der Rechnung 5 Pf., von Beilagen die Hälfte, geringere Aversalbeträge, „wenn der zu berechnende Sportelbetrag außer Verhältniß zu den Revisionskosten stehen würde.“

91) Württemberg, von Realgemeinderechtsgütern 3—50 M.

92) Dsgl., für die Genehmigung der Annahme von Jahrtagsstiftungen, seitens der Kirchenpflege 5%.

93) Anstalten, welche die Länge und Breite leinener Handgewebe amtlich durch einen Stempel beglaubigen in Westfalen und Hannover.

94) Deutsche Eichgebührentaxe v. 12. Dez. 1869; s. o. § 8, Anm. 35. Frankreich, Verification der Gewichte, Maaße p. 1884 4 320 000 Fr.

95) Württemberg, Schiffprüfungszeugnisse 4 M. neben der besonders bestimmten Prüfungsgebühr.

96) In Frankreich wird unterschieden zwischen der Gebühr für die Probierer und einer Steuer für den Staat (v. Kaufmann, Die Finanzen Frankreichs S. 448). Letztere beträgt seit 1872 30 Fr. pro Hectogramm Gold u. 1,50 Fr. pro Hectogramm Silber; England, Stempel v. Gold und Silber 79 024 Pfd.; Italien, Punzirung p. 1883 1 850 000 Lire; in Oesterreich, Punzirung 169 700 Fl., Ungarn 16 609 Fl. (p. 1880). Die Punzirung eignet sich zugleich als Mittel zur steuerlichen Heranziehung des in Gold- und Silbergeräthen bestehenden beweglichen Vermögens, etwa in Form von mäßigen Zuschlägen zur P.-Gebühr. wäre übrigens in Deutschland vorzugsweise für Reichssteuerzwecke geeignet.

bühren der letzterwähnten Art für einzelne zur Gebührenbewerthung geeignete Amtshandlungen erscheinen, so z. B. für das Verfahren in Gewerbesachen, für Beschwerden, für die Abweisung oder Zurückziehung von Beschwerden, wenn letztere schon in amtliche Behandlung genommen sind, u. dergl.[97]).

2. Gebühren für Ertheilung besonderer Rechte.

§ 26. In den Fällen, wo im Einzelinteresse besondere Rechte, insbes. wo ausschließliche Rechte verliehen werden, pflegen hiefür mit Recht besondere Gebühren erhoben zu werden, bei deren Bemessung hier wieder in erster Linie der Werth der Verleihung in's Auge gefaßt wird. Hier lassen sich die Gebühren einreihen, welche für die Verleihung von Urheber-Rechten, Patent-Rechten[98]) (neben den nach den Kosten bemessenen Eintragungsgebühren oft auch verschmolzen mit den letzteren) erhoben werden, ferner für die Verleihung der Rechte der juristischen Parsönlichkeit[99]), von Marktgerechtigkeiten[100]), von Apothekeberechtigungen[101]), von Bergwerken, endlich die Nobilitirungsgebühren für Standeserhöhungen[102]), für Orden[103]), für Verleihung von Titeln[104]), von akademischen Graden (Doctors-Licentiaten-Würde) für die Bewilligung von Privilegien u. drgl.

---

97) Beispiele: Zeugnisse: Preußen 1,50 M. (Stempel), Sachsen 0,50—10 M., Bayern für die Ausstellung von einem Ministerium 4 M., von einer Mittelstelle 3 M., von einer Bezirksstelle 2 M., für Zeugnisse der Amtsärzte, der Pfarrämter, Familienstandszeugnisse, Lebensatteste 0,50 M.; Württemberg für die Ausstellung von einem Ministerium 5 M., von einer Mittelstelle 3 M., von einer Bezirksbehörde 1 M. Verfahren in Gewerbesachen: Sachsen 1—30 M.; Württemberg bei dem Verfahren w. Ertheilung ein Koncession 2c. in I. Instanz für jede mündliche Verhandlung 3–25 M.; in II. Instanz für das Verfahren 5–100 M.; bei der Untersagung eines Gewerbebetriebs 5—50 M. Aus dem württembergischen Gebührentarif v. 24. März 1881 gehören hieher außer den angeführten Gebühren noch die Tarif-Nummern: 10. Urkunden, 66. Schreibgebühren, 87. Wappenbriefe; ferner als Fragmente der allgem. Endentschließungssportel Tar.-Nr. 35, Genehmigung der Jagdpachtakkorde von Staatsjagden; Tar.-Nr. 67, für die Aufnahme, Entlassung 2c. in oder aus dem Seminar- oder aus dem Konviktsverband; Tar.-Nr. 93, Verwilligungen in Zoll- und Steuersachen; ferner Tar.-Nr. 13, Beschwerden, sowie die Gebühren für Abweisung oder Zurückziehung von Gesuchen 2c. passim. — Depositen: Württemberg 1. bei der Annahme von Urkunden 2 M., von Geld, Werthgegenständen und Werthpapieren 5/10 % min. 2 M.; 2. bei der Rückgabe, soferne solche nach Ablauf eines Jahres erfolgt, von Urkunden 1 M., von Geld 2c. für jedes begonnene weitere Jahr 2/10 % min. 1 M., frei sind Depositen zur Sicherstellung der Staatskasse. Besondere Gebühren für Depositen bei Gemeindebehörden cfr. K. V.O. v. 14. Dez. 1873, § 8, u. v. 27. Sept. 1879, § 2; Elsaß-Lothringen (Frankreich) Dimensionsstempel, daneben Enregistrementsgebühr 1% des Werths der hinterlegten Gegenstände; Oesterreich für die Verwahrung eines bei Gericht hinterlegten Gutes eine theils nach dem Werthe, theils nach der Dauer der Verwahrung bemessene Gebühr, cfr. kais. Patent v. 26. Jan. 1853.

98) Die Gebühren für Autorrechte an Schriftwerken und an Werken der bildenden Kunst,. welche in Deutschland zur Erhebung kommen, sind ausschließlich Eintragungsgebühren (s. o.). Bei Mustern und Modellen, ebenso bei Waarenzeichen ist die Eintragungsgebühr verschmolzen mit der Gebühr für die Verleihung der betr. ausschließlichen Rechte. Das Patentgesetz v. 25. Mai 1877 hat neben der Gebühr von 20 M. „für die Kosten des Verfahrens" eine besondere Gebühr für die Ertheilung von 30 M. und für das zweite, sowie jedes folgende Jahr der Patentdauer (max. 15 J.) je 50 M., cfr. Wagner, F.W. II. S. 111 Anm. 11.

99) Juristische Person, für die Verleihung der Rechte. Württemberg 25 bis 600 M; Baden 100—600 M.

100) Marktgerechtigkeiten: Oesterreich: Zur Abhaltung von Jahr- und Wochenmärkten, nach der Zahl derselben in 1 Jahr, bezw. in 1 Woche, 31 Fl. 50 Kr. für jeden Markt (Taxe); Württemberg: für jedes Jahr der verwilligten Dauer von Jahrmärkten ohne Viehmärkte 10—30 M., von Vieh- und anderen Specialmärkten 5–15 M., von Frucht- oder Wochenmärkten 3–5 M, zur Errichtung ohne Zeitgrenze der 20fache Betrag der Jahressportel; Baden: für Abhaltung von Messen und Jahrmärkten 40—200 M.

101) Apotheker: Württemberg 10—600 M.; Baden 30—600 M., je in verschiedenen Abstufungen.

102) Standeserhöhungen: Bayern 1500—2000 M.; Sachsen 500—5000 M.; Württemberg 100—6000 M.; Oesterreich 1000—12000 Fl.; Frankreich (Staatssiegelgebühr) 60—6000 Fr., daneben 20%ige Zuschläge als Enregistrementsgebühr. Aehnliche Gebühren für Erneuerung von Adelsbriefen, Erneuerung und Verleihung von Städtewappen in Frankreich. England 100 Pfd. (Baronat) bis 350 Pfd. (Herzog).

3. Gebühren für Exemtionen.

§ 27. Die Gebühren für Exemtionen von allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen werden zweckmäßig, wie die Gebühren für Verwilligung besonderer Rechte, nach dem Werthe der Einräumung für den, der sie nachsucht, bemessen. Daneben ist hier namentlich auch die Rücksicht auf eine gewisse Erschwerung der Erlangung derartiger Dispensationen auf die Gebührenbemessung von Einfluß, in Fällen, wo die Ertheilung von Dispensationen in einzelnen Fällen zwar zulässig aber doch nicht gerade erwünscht erscheint.

Die Gebühren für Minderjährigkeitsdispensationen[105]), für Dispensationen in Ehesachen[106]), Verwandtschaftsdispensationen[107]), für Dispensation vom Verbot des Grundeigenthumserwerbs durch die todte Hand[108]), für kürzeren Militärdienst und für Befreiung vom Militärdienst[109]) sind als hieher gehörige Beispiele anzuführen.

III. Reichs-Landes-Communalgebühren.

§ 28. Es versteht sich wohl von selbst, daß für Amtsverrichtungen zur Verwirklichung des Rechts- und Machtzweckes die Gebührenerhebung principiell berechtigt ist, gleichviel, ob sie von Reichs- oder von Staats- oder von Gemeindebehörden vorgenommen werden.

Für die Auftheilung des Gebührenertrags unter diese verschiedenen Gewalten läßt sich die Regel aufstellen, daß der Gebührenertrag derjenigen zufließe, welche die betreffenden Behörden aufstellt und unterhält[110]). Ausnahmsweise sind auch Staatsgebühren für Verrichtungen von Gemeindebehörden, Reichsgebühren für die Thätigkeit von

---

103) Orden: für die Erlaubniß, fremde Orden tragen zu dürfen: Bayern 60 M., Württemberg 60—120 M., Oesterreich erhebt die in den Ordensstatuten bestimmten Taxen für die Verleihung der österreichischen Ritterorden.

104) Titel: für die Erlaubniß zur Annahme von fremden: Bayern 60 M.; Sachsen 100—1500 M.; Württemberg 60—120 M.; Oesterreich für die Würde eines geh. Rathes 6300 Fl., eines Kämmerers 1050 Fl., für Ehrenämter: Landesämter und Landeserzämter 262 Fl. 50 Kr. bezw. 525 Fl., Landeserbämter 525 Fl., Aemter des äußeren Hofstaats: Mundschenk, Vorschneider, Truchseß 157 Fl. 50 Kr. England: Ernennungen zu Würden ohne Bezug 2 Pfd., zum Bischof 100 Pfd., zum Erzbischof 150 Pfd.

105) Minderjährigkeitsdispensationen: Preußen 6 M., Bayern 50 bis 200 M., Württemberg 40–200 M.

106) Eheschließungen, Dispens. vom gesetzlichen Alter der Ehemündigkeit: Bayern 50—200 M.; Württemberg 40—200 M.; Baden bei Männern 100—200 M., bei Frauen 20–100 M.; vom Verbot der Ehe eines wegen Ehebruchs Geschiedenen mit seinem Mitschuldigen: Bayern 50—500 M.; Württemberg 40 bis 200 M.; Baden 100—1000 M.; von der gesetzl. Wartezeit: Bayern 50–200 M.; Württemberg nichts; Baden 20—100 M.; von dem Aufgebot: Württemberg 15—40 M.; Baden 2—100 M.; Preußen Stempel 1,50 M.; Frankreich Altersdispense behufs Eheschließung 100 M., Staatssiegelgebühr 20 M. Enregistrement.

107) Württemberg: Verwandtsch.-Disp. behufs Uebernahme einer Gemeinderaths- oder Stiftungsrathsstelle 20 M.

108) Württemberg: vom Verbot des Grundeigenthumserwerbs oder von der Verpflichtung zur Wiederveräußerung erworbenen Grundeigenthums 5%.

109) Das Princip der allgemeinen Wehrpflicht kennt keine Dispensation vom Militärdienst, sondern nur Befreiung aus gesetzlichen Gründen. Richtige Beurtheilung des dem deutschen Reichstage vorgelegten Wehrsteuergesetzentwurfs als Einkommens- und Vermögensteuerzuschlags (Schäffle, St.-Pol. S. 497 ff.). Die von der bundesräthlichen Kommission von 1877 vorgeschlagenen Gebühren für Scheine über die Befreiung Militärpflichtiger von der aktiven Dienstpflicht (Ausschließungs-, Ausmusterungs-, Ersatzreserve-, Seewehrscheine), desgl. für Berechtigungsscheine zum freiwilligen Dienst mit je 20 M. wären nicht als Dispensationsgebühren zu rechtfertigen, wohl aber als einmalige Gebühren für die Konstatirung und Attestirung der für die Befreiung oder Zulassung vorliegenden gesetzlichen Gründe, wobei zu Berücksichtigung des notorischen Werths für die Befreiten oder der notorischen Leistungsfähigkeit derselben, statt der fixen Gebühr auch eine einfache Klassengebühr oder eine Rahmengebühr mit dem Gebührenprincip vereinbar wäre, aber keine Jahressteuer auf Grund specieller Vermögens- und Einkommensermittlung, cfr. auch Schäffle a. a. O. S. 502.

110) Schäffle, St.-Pol. S. 542.

Staatsämtern denkbar, namentlich da, wo die Gebührenbemessung nach den Kosten zurücktritt, oder wo neben den Gebühren für die Kosten, besondere Gebühren nach dem Werthe erhoben werden, woferne dieser Werth durch die Staats- bezw. Reichsgesetzgebung seinen näheren Inhalt erhält und in diesem garantirt wird [111]).

111) Die bundesräthliche Kommission von 1877 hat mehrfach Gebührenstempel für das Reich von dem o. a. Gesichtspunkte aus und meist mit gutem Grunde vorgeschlagen. Ihre Vorschläge haben aber gerade in dieser Richtung bis jetzt wenig Beachtung gefunden, mit Ausnahme des Vorschlags bezüglich der Gebühren für Militärbefreiungsscheine, welcher aber durch den Wehrsteuergesetzentwurf eine allzu fiscalische, jetzt wohl allgemein aufgegebene Ausführung erhalten hat in dem Versuche, eine als Gebühr berechtigte Abgabe als direkte Reichssteuer zu construiren.

V.

Allgemeine Steuerlehre.

Von

Joh. A. R. Helferich.

§ 1. Die Steuern sind Abgaben, welche von der Obrigkeit aus dem Vermögen aller Unterthanen gleichmäßig erhoben werden zum Zweck der Befriedigung der allgemeinen öffentlichen Bedürfnisse, wenn und soweit die Einnahmen aus dem privatrechtlichen Erwerb der Organe der öffentlichen Gewalt und aus denjenigen öffentlichen Geschäften unzureichend sind, bei deren Ausübung besondere Abgaben erhoben werden.

Der Begriff Steuer wird verschieden gefaßt. In der vorstehenden Begriffsbestimmung ist dieselbe eine Abgabe genannt, während Andere sie Auflage nennen. In jenem Worte ist die Thatsache der Leistung ausgedrückt, was besser scheint. — Sodann ist der Ausdruck: Obrigkeit gewählt, um alle Organe der öffentlichen Gewalt zu umfassen, welche Steuern erheben können, die geistlichen ebenso wie die weltlichen und unter den letzteren sämmtliche von der Centralregierung eines Landes an bis zur Gemeindeobrigkeit herab. Daß in den folgenden Ausführungen ausschließlich von den weltlichen Obrigkeiten also vom Staat und den Communalbehörden gehandelt wird, bedarf keiner besonderen Erklärung. — Der Ausdruck: Unterthanen ist gewählt im Gegensatz zu dem gewöhnlich gebrauchten: Bürger, Staats- beziehungsweise Gemeindeangehörige, weil beim Steuerzahlen das Unterthanenverhältniß recht eigentlich zu Tage kommt, wie immer auch die Verfassung eines Landes gestaltet sein mag. Wagner [1]) braucht neuerdings dafür den Ausdruck: Einzelwirthschaften, der sich durch seine Allgemeinheit empfiehlt, aber weder das persönliche noch daß rechtliche Moment hervortreten läßt. — Die Hervorhebung der subsidiären Stellung der Steuern unter den Staatseinnahmen gegenüber der Einnahme aus dem Staatsvermögen und den Gebühren gehört wohl nicht zu der Begriffsbestimmung, bildet aber ein wesentliches Moment ihrer Geschichte und ist auch heute noch nicht ohne rechtliche Bedeutung.

I. Die Steuern in rechtlicher Beziehung.

§ 2. Die Steuern sind Abgaben und stimmen darin mit den Gebühren im weitesten Sinne des Worts, also außer den sogenannten Gebühren auch Stempel, Taxen, Sporteln, Strafgelder u. s. w. überein. Sie unterscheiden sich jedoch von denselben dadurch, daß diese immer eine Gegenleistung bilden für einen besonderen Dienst, welchen die Organe der öffentlichen Gewalt einer Person erweisen, die in den Fall kommt, einen sol-

1) Finanzwissenschaft II. § 329.

chen in Anspruch nehmen oder erleiden zu müssen, während die Steuern ohne solche Veranlassung für die allgemeinen Staatszwecke bezahlt werden. Häufig jedoch gehen jene Gegenleistungen weit über das Maß der Herstellungskosten solcher Dienste hinaus, und soweit dies geschieht, muß man sie den Steuern zurechnen, trotz der Verschiedenheit ihres Ursprungs und Rechtsgrundes. Beispielsweise bilden die bei Immobilienkäufen erhobenen Gebühren eine Gegenleistung für die von der öffentlichen Gewalt gewährte rechtliche Sicherung des erworbenen Besitzes. Der Aufwand, den dies Geschäft der Behörde verursacht, ist meist nur ein Minimum des erhobenen Gebührenbetrags. Das Mehr ist wirklich Steuer, der Sache wenn auch nicht dem Namen und der Form nach; es dient, wie die Steuer, nicht zur Erhaltung des betreffenden Instituts, von welchem der Dienst geleistet wird, sondern für die allgemeinen Staatsbedürfnisse. Deshalb ist es unvermeidlich, die Gebühren als Abgaben aus dem Vermögen der Bürger mit den Steuern zugleich in Betrachtung zu ziehen.

Zu den Gebühren sind nicht nur die Abgaben zu rechnen, welche die Saatsgewalt oder ein anderes öffentliches Organ bei Ausübung wesentlicher unveräußerlicher Rechte beziehungsweise Pflichten erhebt, also der Justiz und allgemeinen Verwaltungsgeschäfte, sondern auch die Abgaben bei solchen Geschäften, die an sich ebenso gut dem Privatbetrieb überlassen sein könnten, welche jedoch der Staat oder Gemeinden aus besonderen Gründen des öffentlichen Wohls sich vorbehalten und ausschließlich betreiben, z. B. das Münz- und Wardeinsgeschäft, die Post, Eisenbahnen, Wasserleitungen u. a. m. Soweit hier Einnahmen erfolgen, welche die nothwendigen Kosten übersteigen, sind dies gleichfalls Abgaben, welche den Steuern sachlich gleichstehen. Anders ist es mit den Einnahmen aus solchen Geschäften, wo lediglich ein Finanzzweck die Ursache des ausschließlichen Betriebs bildet, z. B. die Fabrikation und der Verkauf von Salz und Tabak, Lotteriegeschäfte. Hier bildet das Monopol nur die Form der Steuererhebung. Man hat es dabei einfach mit Steuern zu thun.

§ 3. Die Steuern nehmen zu den andern Einnahmen der Obrigkeit also zu den Einnahmen aus Gebühren und aus dem privatrechtlichen Erwerb vom öffentlichen Vermögen und gewerblichen Unternehmungen eine subsidiäre Stellung ein, d. h. sie dürfen nur dann zur Erhebung gelangen, wenn und soweit jene Einnahmen zur Deckung des öffentlichen Bedarfs nicht ausreichen. Dieser rechtlich so wichtige und nirgends bezweifelte Satz steht selten in einer Verfassungsurkunde, ist aber historisch begründet. In den älteren deutschen Territorien mit ständischer Verfassung waren die Stände zu Steuerzahlungen nur dann verpflichtet, wenn sie sich von der „Insufficienz“ der Einnahmen aus dem Kammergut und aus den diesem rechtlich gleichstehenden Regalien überzeugt hatten, und jeder Ueberschuß der Einnahmen über die Ausgaben war, sobald Steuern erhoben wurden, eigentlich als Steuerüberschuß anzusehen. In den neuen constitutionellen Staaten drückt sich die subsidiäre Stellung der Steuern zu den anderen Einnahmen darin aus, daß sämmtliche oder wenigstens die direkten Steuern erst dann festgestellt und von den Vertretern des Volkes bewilligt werden, wenn der öffentliche Bedarf und die Einnahmen aus andern Quellen bereits festgesetzt sind. Je größer aber der Theil des öffentlichen Bedarfs ist, welcher durch Steuern gedeckt werden muß, desto mehr tritt die Bedeutung der subsidiären Stellung derselben zu den Einnahmen aus dem öffentlichen Vermögen und den Gebühern in den Hintergrund.

§ 4. Der Zweck der Besteuerung ist die Befriedigung der allgemeinen öffentlichen Bedürfnisse. Damit ist erstlich gesagt, daß die Steuern keinen Bezug haben auf ein besonderes öffentliches Institut, wie dies bei den Gebühren der Fall ist, sondern den öffentlichen Bedürfnissen im Ganzen dienen. Sodann ist gesagt, daß der Zweck der Steuern die Befriedigung eben dieser Bedürfnisse ist. In der Nothwendigkeit, daß die Organe und Einrichtungen der öffentlichen Gemeinschaftskreise ihre Existenz und Wirksamkeit haben, durch welche die Gesammtheit der natürlich und sittlich Verbundenen ihre gemeinschaftlichen Zwelle erfüllt, liegt der Grund des Steuerrechtes der Obrigkeit und der Steuerpflicht der Unterthanen.

Mit dieser Erklärung ist Stellung genommen zu der bekannten Streitfrage über den Ursprung und Grund des Staates. Sie steht im Widerspruch zu der sogenannten atomistischen Theorie vom Staat, wonach dieselbe auf Vertrag der einzelnen Zugehörigen beruhend und die Steuern als Aequivalent für den Schutz ihrer Person und ihres Vermögens betrachtet werden. Vielmehr stimmt sie mit der Theorie überein, wonach die natürliche und sittliche Nothwendigkeit des Staats, beziehungsweise der öffentlichen Gemeinschaften, und die Pflicht der Gesammtheit der Unterthanen anerkannt wird, mit ihren Mitteln die Gemeinschaft und ihre Organe zu erhalten. Es mag der Kürze halber verstattet sein, die treffenden Worte Stahls[2]) anzuführen, worin er von der staatlichen Steuerpflicht sagt: „der Rechtsgrund der Steuern ist schlechthin die Unterthanschaft. Wie solcher Geldaufwand im Wesen und Zweck des Staats mit Nothwendigkeit liegt, so müssen ihn auch seine „Glieder aufbringen. Die Nation giebt als Ganzes die Mittel für ihren „Beruf als Staat und jeder Einzelne muß geben, weil er Glied der Nation ist.“

Was hier von dem Grund der Steuerpflicht überhaupt gesagt wird, ist nicht entscheidend für die Frage über die Vertheilung der Steuern auf die einzelnen Glieder der Gesammtheit. Wie sich unten (§ 7) ergeben wird, hat die Theorie, wonach die Steuern im Verhältniß zu dem Vortheil gezahlt werden sollen, welchen die Einzelnen vom Staat haben, für die Beantwortung dieser Frage eine, wenn auch beschränkte, Berechtigung.

Sodann ist zu beachten, daß die Theorie, wonach der Rechtszustand der persönlichen Steuerpflicht in der Unterthanschaft oder in der Angehörigkeit zur Gemeinschaft beruht, nur Geltung beanspruchen kann eben in Betreff der Staats- und Gemeindegenossen, nicht aber der Fremden. Für diese ist, wie im folgenden Paragraph gesagt wird, der Rechtsgrund nur in dem Vortheil zu finden, welchen sie im Lande ihres Aufenthalts aus den öffentlichen Einrichtungen genießen.

Endlich muß daran erinnert werden, daß in dem Gesagten nur das Rechtsverhältniß der steuerpflichtigen Unterthanen zu den Organen der öffentlichen Gewalt ausgedrückt wird. Daneben hat auch die ökonomische Auffassung ihre Bedeutung und ihr Recht, wonach die Steuern als Leistung der Unterthanen allerdings ihren Gegenwerth finden sollen in den Leistungen der Organe und Einrichtungen der öffentlichen Gewalt für die Genossen der Gemeinschaft.

Der Satz, daß der Zweck der Steuern in der Befriedigung der öffentlichen Bedürfnisse bestehe, hat insofern noch eine andere Bedeutung, als er leugnet, daß dieselben neben dem angegebenen noch einen andern Zweck haben. Letzteres wurde neuerdings von Wagner in seiner Finanzwissenschaft[3]) behauptet, indem er sagt: „Die Steuern hätten zwei „Zwecken“ zu dienen, nämlich dem rein „finanziellen Zweck, Zwangsbeiträge zur Deckung der öffentlichen Ausgaben“ zu bilden und dem „socialpolitischen Zweck, eine veränderte Vertheilung des Volkseinkommens herbeizuführen.“ Verwandten Aeußerungen begegnet man neuerdings auch bei anderen Schriftstellern; aber als förmliches Programm der Steuerlehre tritt wohl die Forderung hier zum ersten Mal auf. Wäre sie wirklich so gemeint, wie sie ausgesprochen ist, so würde sie nicht blos bestimmend einwirken auf die Art der Besteuerung, sondern auch da Steuern einzuführen nöthigen, wo die öffentlichen Bedürfnisse keine solchen nöthig machen, beispielsweise in den noch immer zahlreichen Gemeinden, die ihre Ausgaben aus dem Ertrag des Gemeindevermögens decken. Aber nach seinen weiteren Ausführungen[4]) scheint Wagner mit seiner Theorie nur die stärkere procentuale Belastung der größeren und der fundirten Einkommensbeträge gegenüber den kleineren und nicht fundirten als nothwendig und gerecht erweisen zu wollen, die er mit Gründen der Finanzpolitik nicht glaubt rechtfertigen zu können. Ueber die Berechtigung dieser Forderungen wird unten gehandelt werden. Hier genügt die Bemerkung, daß eine Theorie unhaltbar scheint, die eine nicht gewollte Consequenz hat, wie es die angezeigte ist. Einrichtungen zum Zweck oder mit der Wirkung einer Verminderung der Ungleichheit des Einkommens hat es zu allen Zeiten

2) Rechtsphilosophie II. 2. § 121.
3) II. § 329.
4) Finanzwissenschaft II. §§ 366, 369 u. ff., 425 u. ff.

gegeben, und wenn etwa solche neuerdings verlangt werden, so läßt sich darüber rechten. Sie gehören aber in das Gebiet der Verfassungs- und bürgerlichen Gesetzgebung, nicht in die Steuergesetze, und dann bilden sie, soweit sie Geldmittel erfordern, eben auch ein öffentliches Bedürfniß, dem die Steuern als Mittel dienen. Wie weit Wagner gehen möchte mit seiner „socialpolitischen“ Steuergesetzgebung, darüber spricht er sich nicht aus; er sagt nur, daß bei der von ihm gewünschten Ausbildung des socialen Moments in dem jetzigen staatsbürgerlichen Gemeinwesen die erwähnte höhere Belastung und Entlastung gewisser Einkommen immer stärker geltend gemacht werden sollte. Möglich, daß bei weitergehender Ausbildung dieser Tendenz der finanzpolitische Gesichtspunkt zu ihrer Begründung nicht mehr ausreichen würde; soweit jene Ziele jetzt, auch von Wagner selbst, verfolgt werden, genügt derselbe vollständig. Wie bei jeder andern Thätigkeit, so müssen der Staat und die übrigen öffentlichen Gemeinschaften auch bei Erfüllung ihrer finanzpolitischen Aufgabe der Gerechtigkeit dienen und für die Erhaltung und das Gedeihen ihrer Angehörigen besorgt sein. Die Finanzpolitik hat, wenn man es so nennen will, ein Stück „Socialismus“ in sich; sie braucht es nicht noch extra neben sich zu haben.

§ 5. Die Steuer ist ferner eine Abgabe aus dem Vermögen der Unterthanen. Diese bilden somit die Steuersubjekte. Solche sind theils physische, theils juristische Personen. Sodann sind dabei zu unterscheiden erstlich die im Gebiete anwesenden Angehörigen der Gemeinschaft, also die Volks- und Gemeindegenossen, zweitens die in der Fremde lebenden Genossen, drittens die im Gebiete sich aufhaltenden Fremden und viertens die außerhalb des Gebiets lebenden Fremden. Auch die letzten können zu Steuern herangezogen werden z. B. zu Erbschaftsabgaben, Transitzöllen, Couponssteuern. Der Begriff Unterthanen muß also sehr weit gefaßt werden, wenn man sämmtliche thatsächlich zur Steuer beigezogene Personen damit bezeichnen will. Man muß Alle darunter begreifen, die unter die steuergesetzliche Machtsphäre einer öffentlichen Gewalt fallen. Von einer Pflicht zu steuern, kann man bei den einzelnen Kategorieen nur in sehr verschiedenem Sinn reden. Während dieselbe für die anwesenden ja auch noch für die abwesenden Angehörigen auf dem sittlichen Grunde der Gemeinschaft beruht, entspringt sie bei den Fremden aus dem Gesetz als etwas rein Aeußerlichem, das durch die öffentliche Gewalt erzwungen wird. Im besten Fall erkennen die Betroffenen darin eine Gegenleistung, die sie für die empfangene Leistung des Schutzes und den Genuß der öffentlichen Einrichtungen schuldig sind. Fehlt diese Leistung, wie bei abwesenden Fremden sein kann, oder scheint sie unverhältnißmäßig klein, so sehen sie in der Steuer eine Art Beraubung, während den Genossen einer Gemeinschaft eine hohe Steuer, welche unentbehrlich ist, immer nur als ein Unglück nie als ein Unrecht erscheinen kann.

Die Gesetzgebung ist in Bezug auf die Besteuerung der Abwesenden und der Fremden sehr verschieden, zum Theil die Folge des mehr oder minder großen fiskalischen Eifers [5]) zu nehmen, wo man eben kann, weit öfter aber des herrschenden Steuersystems.

Bei den meisten Ertragssteuern bildet die gleiche Behandlung der Fremden und Einheimischen die Regel, ebenso bei den Gebühren [6]) für die Benützung gewisser öffentlichen Einrichtungen und bei den Consumtionssteuern. Die Verschiedenheit tritt am stärksten hervor bei den Personalsteuern vom Einkommen und Vermögen und bei der Kapitalrentensteuer. Hier kann die Besteuerung von Abwesenden und Fremden zu einer zwar nicht immer ungerechten aber drückenden doppelten, ja mehrfachen Belastung, die Nichtbesteuerung zu einer durch Nichts gerechtfertigten gänzlichen Steuerfreiheit führen. Beispielsweise erhebt eine Reihe von Staaten (Oesterreich, Italien) Couponssteuern, welche auch den auswärtigen Besitzer von Werthpapieren belasten, der möglicher Weise das gleiche Einkommen auch an seinem Wohnsitz zu versteuern hat. Andererseits bleiben z. B. abwesende amerikanische Unionsangehörige, welche ihr Einkommen aus dortigen Schuldtiteln beziehen, in ihrer Heimath steuerfrei und ebenso an ihrem ausländischen Wohnsitz, wenn sie etwa in Bayern

5) Ein interessantes Beispiel aus Amerika siehe bei Burkart, Die bestehenden Einkommensteuern, in den Annalen d. D. R. 1877. S. 222.

6) Doch nicht überall. Beispielsweise haben fremde Kinder nicht selten höheres Schulgeld zu zahlen.

leben [7]); sie sind hier nicht blos von der direkten Staatssteuer frei, sondern auch von allen Communalabgaben, da für diese die Staatssteuerpflicht Voraussetzung ist.

Innerhalb eines Staats wird bei den Communalsteuern die Doppelbesteuerung der Abwesenden und Fremden wohl überall bei uns vermieden ebenso wie die gänzliche Steuerfreiheit. Ebenso geht in Bundesstaaten das Bestreben dahin, wie das Reichsgesetz vom 13. Mai 1870 über Doppelbesteuerung zeigt. Aber auch international sollte bei dem inneren Zusammenhang der Staaten und der häufiger werdenden Wohnsitzveränderung ihrer Angehörigen nach diesem Ziel gestrebt werden. Dies ist schwer zu erreichen und jedenfalls weit aussehend, weil es eine gewisse Uebereinstimmung im direkten Steuersystem und zwar eine solche auf dem Boden der reinen allgemeinen Einkommensteuer voraussetzt. Wo die Ertragssteuern die Regel bilden, kann Staaten mit dem Einkommensteuersystem gegenüber auf dem Boden der Gegenseitigkeit keine übereinstimmende Behandlung der beiderseitigen Fremden erzielt werden. Man wird hier am besten thun, die Besteuerung der Abwesenden und Fremden durch besondere Gesetze zu regeln, sei es auch mit gänzlicher Abweichung von dem Princip der einheimischen Besteuerung.

§ 6. Die Steuer ist weiterhin eine Abgabe von allen Unterthanen. Je nach der Auffassung vom Staat folgt die Allgemeinheit der Steuer aus der staatlichen beziehungsweise gemeindlichen Unterthanschaft oder aus der Thatsache, daß Jeder die öffentlichen Einrichtungen genießt oder genießen kann.

Doch bestehen von diesem Princip Ausnahmen, theils scheinbare theils wirkliche.

Zu jenen ist die gänzliche oder theilweise Steuerfreiheit solcher Personen zu rechnen, welche dem Gemeinwesen direkt gar nicht oder ungenügend gelohnte Dienste leisten. In diesem Sinn haben aktive Militärpersonen bis zu einem gewissen Rang hinauf Personalsteuerfreiheit, früher ebenso Beamte, Hebammen, Bergleute u. a. m.

In ähnlichem Sinn wird gewissen gewerblichen Unternehmungen, denen man in öffentlichem Interesse eine Unterstützung angedeihen lassen will, Zollfreiheit von importirten Maschinen, von Eisenbahnschienen, Rohstoffen gewährt. In die gleiche Kategorie fallen die temporären Befreiungen gewisser Bahnunternehmungen von der Eisenbahnsteuer, urbargemachter öder Grundstücke von der Grundsteuer, der Neubauten von der Gebäudesteuer und dergleichen mehr.

Bei allen diesen Befreiungen wird angenommen, daß die begünstigten Personen dem Gemeinwesen einen der erlassenen Steuer gleichwerthigen Naturaldienst leisten. Man sollte hier eigentlich die Steuer als durchlaufenden Posten behandeln und sie in der Einnahme unter dem Titel der betreffenden Steuer, in der Ausgabe bei demjenigen Etat verrechnen, welchem der geleistete Naturaldienst angehört, also bei der Ausgabe für das Militär, für das Sanitätswesen, für die Gewerbe, Landeskultur.

Manche dieser Befreiungen sind nicht zu vermeiden z. B. jene von Militärpersonen, in gewissen Fällen auch jene von Urbarmachungen und Eisenbahnunternehmungen. Im Allgemeinen aber sind dieselben zu verwerfen, weil sie einen versteckten Staatsbedarf bilden, dessen Größe sich oft schwer ermitteln läßt und unter Umständen den der Annahme nach geleisteten Naturaldienst an Werth übersteigt; nicht selten werden sie auch zum Gegenstand mißgünstiger Vergleichung und, gerechter oder ungerechter Weise, fortdauernder Angriffe.

Für gewisse Befreiungen wird ein besonderer Rechtsgrund geltend gemacht, namentlich für jene von Beamtengehalten und von einheimischen Staatsschuldzinsen. Es wird gesagt, der Staat begehe einen Vertragsbruch, indem er den vertragsmäßigen Bezug des Berechtigten verkürze [8]). Aber mit vollem Recht wird dagegen gesagt, daß der Staat als Steuer-

7) Nach dem neuen Gesetz von 1881 Art 9 sind ehemalige bayr. Staatsangehörige, welche nach Bayern zurückkehren und daselbst wohnen, den Inländern gleichgestellt.

8) So unter Andern von Zachariä in: 40 Bücher vom Staat, 1842, VII, S. 137, in

herr und als Vertragsperson in verschiedener Eigenschaft handle, ein Vertragsbruch somit durch die Steuer nicht erfolge. Ein Anderes ist es, wenn der Staat seinen Gläubigern und den Beamten ausdrücklich die Freiheit zugesichert hat. Die den letzteren erlassene Steuer ist dann thatsächlich ein Gehaltstheil, und für die Steuerfreiheit der Schuldzinsen erwartet oder empfängt der Staat bessere Bedingungen bei der Schuldenaufnahme.

Ein wirklicher Rechtsgrund liegt der auf einzelne Steuern beschränkten Steuerfreiheit zu Grunde, welche gewissen Personen z. B. den deutschen Standesherrn eingeräumt ist. Diese erklärt sich lediglich aus historischen Gründen.

Gänzlich oder theilweise befreit sind ferner diejenigen juristischen Personen, welche selbst öffentlichen Zwecken dienen, also Kirchen, Stiftungen, Wohlthätigkeitsanstalten, Schulen u. s. w. Diese Freiheit rechtfertigt sich, wenn und soweit der Staat oder die Communen selbst eventuell für die betreffenden Zwecke aufzukommen haben. Also keine Befreiung von Stiftungen für Privatzwecke z. B. Familienstipendien oder des Vermögens von religiösen Vereinen, die grundsätzlich als Privatgenossenschaften erklärt werden, und ebenso nur beschränkte Freiheit für solche Institute, deren Einkünfte ihren vernünftigen Bedarf erheblich übersteigen[9]). Will man in der Steuerbefreiung weiter gehen, so kann ein Grund dafür nur in einer besonderen Unterstützung gefunden werden, welche derartigen Instituten gewährt werden soll.

Besondere Erwähnung verdient das Besteuerungsrecht des Staats gegenüber von Communalverbänden und umgekehrt. Das dem öffentlichen Dienst unmittelbar dienende Vermögen, Amts- und Rathhäuser, Schulen 2c., also das sogenannte Verwaltungsvermögen, ist mit gutem Grund wohl überall frei. Dagegen wird der Staat mit seinem lokalen rentirenden Vermögen, Grundstücke, Gewerbe, von den Communen besteuert und zwar mit Recht, da diese dafür auch Lasten zu tragen haben und außerdem die Gemeindeangehörigen oft unerträglich hoch belastet würden. Ebenso werden, wie es scheint überall, die Communen mit dem Ertrag ihrer Grundstücke und Gewerbe den staatlichen Ertragssteuern unterworfen, was nur zu billigen ist, weil sonst derartige privilegirte Unternehmungen den besteuerten Privatgeschäften ähnlicher Art gegenüber bevorzugt wären und der wahre Ertrag derselben unklar würde. Anders ist es in den Gebieten, wo eine reine Einkommensteuer besteht. In einigen Staaten werden die Gemeinden mit dem ganzen aus privatrechtlichen Quellen fließenden Einkommen dieser Steuer unterworfen z. B. in Sachsen, in andern freigelassen (Altenburg, Oesterreich). Daß der Staat mit seinem lokalen Einkommen einer entsprechenden Communalsteuer unterworfen würde, dafür giebt es wohl kein Beispiel.

Verschieden werden Aktiengesellschaften behandelt. Hie und da werden dieselben nicht blos, was selbstverständlich ist, den Ertragssteuern unterworfen, sondern auch der Einkommensteuer, und gleichzeitig unterliegt auch das aus dem Unternehmen bezogene Einkommen der Aktionäre der Steuer. So ist es beispielsweise in Sachsen, während in Preußen die Aktiengesellschaften zur Zeit noch frei sind[10]). Das letztere ist vom Standpunkt des Rechts aus das Richtige, wenn man Doppelbesteuerung desselben Einkommens vermeiden will, was man thun sollte. Will man Aktiengesellschaften wegen ihrer oft mit Unrecht angenommenen wirthschaftlichen Superiorität gegenüber von Unternehmungen durch Einzelne höher als diese belasten, so geschieht es wohl besser durch Gebührenansätze, die sich jährlich wiederholen können.

---

offenem Widerspruch mit demselben Autor in: Abhandlungen aus dem Gebiet der Staatswirthschaft, 1835, S. 27.

9) Die bayr. Verf. (Religionsedikt, § 48 u. 49) erlaubt Verwendung von Ueberschüssen des Kirchenvermögens für verwandte Zwecke des gleichen Religionstheils, eventuell für Schul- und Armenzwecke.

10) In England zahlen die Aktiengesellschaften die Einkommensteuer; dagegen sind die Aktionäre mit dem daraus bezogenen Einkommen frei. Es entspricht dies der indirekten Erfassung des Einkommens der Einzelnen, welches dort die Regel bildet.

Die wichtigste Steuerfreiheit ist die der Unvermögenden oder, wie man sich anderwärts ausdrückt, derer, die eben nur das zur Existenz nöthige Minimum haben. Zu ihrer Begründung könnte man auf den bekannten Spruch hinweisen, daß, wo Nichts ist, der Kaiser nichts zu holen habe. Aber das wäre eben nur die Hinweisung auf eine Thatsache, keine Rechtfertigung. Diese liegt in der Zugehörigkeit aller Staats- und Gemeindegenossen zur Gemeinschaft, welche selbst als die Grundlage der Steuerpflicht erkannt wurde. Staat wie Gemeinde sollen, soweit irgend thunlich, keinem Zugehörigen die Existenz im Staat zur Unmöglichkeit machen, wenn dies durch eine Steuer erfolgen könnte. Fremden gegenüber gilt das nicht. Wo diese die gesetzliche Steuer nicht zu leisten vermögen, würde ein Grund bestehen, der zu ihrer Entfernung führen könnte.

Diese Begründung der Steuerfreiheit der Unvermögenden führt allerdings nicht weit, kaum viel über die Grenze offenbarer Unterstützungsbedürftigkeit hinaus. Aber sehr weit wird man diese Freiheit nie erstrecken können, weil sonst der Befreiten zu viele würden, und auch nur so weit zu kommen, ist bis jetzt nicht möglich gewesen. Der Grund davon liegt nicht in Verkennung der öffentlichen Pflicht gegen die Unvermögenden; denn die noch größere Opfer erfordernde positive Armenunterstützungspflicht wird überall bei uns anerkannt und ausgeübt. Vielmehr liegt der Grund in den bestehenden Steuereinrichtungen. Die Freiheit der Unvermögenden ist bei allen reinen Objektssteuern überhaupt nicht auszuführen. Auch die Taglöhnerswittwe, die noch ein paar Quadratmeter Land besitzt, muß Grundsteuer bezahlen; das liegt im Wesen der Objektssteuern. Höchstens ist bei der Gewerbesteuer eine Berücksichtigung der Unvermögenden thunlich, indem man gewisse Beschäftigungen der niedrigsten Art frei läßt. Ebenso wenig ist Steuerfreiheit von den Consumtionsabgaben möglich. Sie ist es nur bei der Einkommen-, der Lohn- und Kapitalrentensteuer. Wie gering ist aber hier die überhaupt mögliche Steuer, selbst wenn rigoros vorgegangen würde! Sie ist nahezu verschwindend gegen die Consumtionsabgaben, sobald diese von Gegenständen des allgemeinen und dringenden Bedürfnisses, wie Brod, Salz, Leucht- und Heizungsstoffen erhoben wird. Wird auf die Steuerfreiheit solcher Personen nicht etwa deshalb, weil dieselben kostspielig und mühsam zu besteuern sind, sondern aus Gründen angeblicher Gerechtigkeit so viel Gewicht gelegt, so wird man im Hinblick auf die da und dort vorkommende Belastung derselben durch Verbrauchsabgaben kaum dem Urtheil entgehen können, daß man Mücken seige und Kameele verschlucke.

Auch darf man bei aller principiellen Anerkennung der Pflicht des Staates wie der Gemeinden gegen die Unvermögenden nicht vergessen, daß die Gemeinschaftsbedürfnisse im Fall der Noth ohne Rücksicht auf das Wohlbefinden und selbst die Existenz Vieler befriedigt werden müssen. Opfert der Staat im äußersten Fall Gesundheit und Leben seiner Angehörigen für die Zwecke des Ganzen, so wird er auch kein Bedenken tragen, die Steuerkraft bis zu einem Maße anzustrengen, bei welchem Mancher seine Existenzmöglichkeit verliert, und daran wird keine Staats- und Lebensordnung, auch die socialistische nicht, das Mindeste zu ändern vermögen.

§ 7. Endlich sollen die Steuern gleichmäßig erhoben werden. Auch dies wie die Allgemeinheit der Steuer wird von der Gerechtigkeit gefordert. Nun fragt es sich, worin die Gleichmäßigkeit bestehe, was der gerechte Maßstab der Belastung der einzelnen Unterthanen sei.

In dieser Beziehung stehen sich zwei Auffassungen gegenüber, welche aus den oben (§ 4) erwähnten Theorieen von der Entstehung und dem Grunde des Staates hervorgehen.

Die eine Auffassung geht dahin, daß der gerechte Maßstab in den Vortheilen liege, welche die Einzelnen von den Staats- und Gemeindeeinrichtungen genießen; damit nähern sich die Steuern den Gebühren, die ausschließlich auf dem Princip der Leistung und Gegen-

leistung beruhen. Die andere verlangt, daß die Einzelnen nach ihrer Leistungsfähigkeit belastet werden sollen, wobei es vorderhand dahin gestellt bleiben kann, wie dieselbe zu messen ist. Die erstere Auffassung beruht auf der sogenannten atomistischen, die zweite auf der organischen Theorie vom Staat. Oben wurde aus diesen Thorieen die Antwort auf die Frage gesucht, worin der Grund der Steuerpflicht überhaupt liege; hier wird daraus die Frage entschieden, was der gerechte Maßstab der Steuervertheilung unter die einzelnen Pflichtigen sei. In Deutschland genießt in der Wissenschaft des allgemeinen Staatsrechts und der Rechtsphilosophie die zweite Theorie die unzweifelhafte Herrschaft; in den Verhandlungen der gesetzgebenden Körper, welche als Ausdruck der herrschenden Meinungen angesehen werden mögen, hat die erstere immer noch viel Geltung, wie Neumann[10]) durch Anführung zahlreicher Aeußerungen zeigt. Schon dieser Umstand muß Bedenken erregen über die Alleingültigkeit jener Auffassung, und es wurde auch oben trotz der principiellen Annahme derselben ausgesprochen, daß sie einer Beschränkung unterworfen werden müsse. Zur Gewinnung eines Urtheils über die Berechtigung beider Auffassungen in Beziehung auf die Vertheilung der Steuerlast, läßt sich eine kurze Betrachtung über das Verhältniß der Organe der öffentlichen Gewalt zu den Unterthanen nicht vermeiden.

Begrifflich haben wir es bei der Untersuchung über die Natur der Staates und ebenso der andern nothwendigen Gemeinschaften mit dem Verhältniß einer Einheit zu ihren Theilen zu thun. Geht man hier von der Einheit als dem bestimmenden Moment aus, dann sind die Theile ihr angehörig; ohne sie sind sie Nichts. Die Einheit verfügt über die Theile und braucht, ja verbraucht sie zu ihren Zwecken. Geht man von den Theilen aus, so ist die Einheit und ihre Funktion ein Mittel für die Zwecke der Theile. Die letzteren haben ihren Zweck in sich selbst und die Gesammtheit besteht nur in so fern und soweit, als die Theile sie nöthig haben und brauchen wollen.

Um beim Staat stehen zu bleiben, so ist dieser eine natürlich und sittlich nothwendige Gemeinschaft. Seine Funktion ist die Erhaltung und Fortbildung der besonderen Gattung einer Volksgenossenschaft. Zu diesem Zwecke nimmt er mit Recht wie die persönlichen so auch die sachlichen, ökonomischen Kräfte der Genossen in Anspruch. Zwingt die Nothwendigkeit, weil sich die Gattung nicht anders erhalten läßt, so opfert er die Personen seinen Zwecken und schöpft rücksichtslos die ihm nöthigen Mittel aus dem Vermögen des Volks. Aber die dem Staat Angehörigen sind nicht blos Mittel für seine Zwecke, nicht blos in sich zwecklose Theile der Einheit. Sie sind auch Selbstzweck und nehmen darauf hin persönliche und ökonomische Selbstständigkeit, also Freiheit, für sich in Anspruch; sie verlangen vom Staat vor Allem Anerkennung und Schutz ihrer Person und ihres Eigenthums. Sie können nach unsern modernen, vom antiken Staat wesentlich verschiedenen, Begriffen sich von der Gemeinschaft ablösen und einer ihrer Empfindung nach ungerechten Absorption ihrer persönlichen und ökonomischen Kräfte durch die Gemeinschaft entziehen. Und vollends die im Staate lebenden oder mit ihm in Steuerbeziehung kommenden Fremden können, wie schon gesagt, in demselben nichts Anderes erkennen als ein Mittel für ihre Zwecke.

Wie sich nun beim Staat das Verhältniß der Gesammtheit zum Einzelnen gestaltet, ist Sache der Natur eines Volks und der historischen Entwicklung. Für unsere modernen Anschauungen steht fest, daß das, was für die Existenz des Staates wirklich nothwendig ist, von den ihm Angehörigen, für welche er Lebensbedingung ist, auch beschafft werden muß. In dieser Beziehung gilt das Recht der Einheit über die Theile; diese müssen ökonomisch leisten, was der Staat nothwendig braucht und verlangt. Hier gilt somit als Maßstab der Steuer die Leistungsfähigkeit. Anders bei solchen Bedürfnissen des Staats,

10) Progressive Einkommensteuer, 1874, S. 46 u. ff.

deren Nichtbefriedigung ihn noch nicht aufhebt, so dringend sie auch sein mögen. Hier tritt das individuelle Moment in den Vordergrund, und die Einzelnen können principiell mit Recht verlangen, daß der Staat ihre Kräfte in Anspruch nehme nach dem Maaß des Interesses, das sie an der Einrichtung haben. Wie die Grenze zwischen nothwendigen und nicht nothwendigen wenn auch nützlichen Ausgaben des Staats zu ziehen sei, dafür giebt es keine Regel. In dem einen Lande kann je nach seiner Natur und der Volksentwicklung eine Einrichtung als nöthig gelten, die unter anderen Verhältnissen es nicht ist. Allgemein kann man nur sagen, daß, was die Organe der Herrschaftsübung, die Sorge für die Unabhängigkeit nach Außen und die Sicherung des inneren Friedens erfordern, zu den unbedingt nothwendigen Ausgaben gehört; denn mit dem Fehlen dieser Einrichtungen hört der Staat auf Staat zu sein. Was aber etwa Bau und Unterhaltung der Wege, die Schulverwaltung, Sanitätseinrichtungen u. s. w. erfordern, kann als nur relativ nothwendig betrachtet werden. Kein Mensch empfindet die theilweise oder gänzliche Beschaffung der Mittel für diese Zwecke nach dem Interesse, also Schulgeld, Wegegeld, Ersatz der Impfkosten, als eine Ungerechtigkeit, wenn er sie auch als unzweckmäßig und dem Stand der Entwicklung eines Landes nicht entsprechend verwirft. Auch die Beförderung von Briefen und Paketen durch die Post, der Personen und Güter durch die Eisenbahnen könnte aus allgemeinen Staatsmitteln geschehen. Niemand aber wird darin etwas Ungerechtes erkennen, daß sie nach dem Interesse auf dem Gebührenwege erfolgt[11]).

Was vom Staate gilt, trifft ebenso auch bei den Gemeinden zu. Auch hier wird man zwischen nothwendigen und nützlichen aber nicht nöthigen Ausgaben unterscheiden müssen und es der Gerechtigkeit entsprechend finden, wenn die Kosten der Gemeindeobrigkeit, der Armenpflege u. a. m. nach dem Maßstab der Leistungsfähigkeit aufgebracht, die sogenannten Socialausgaben für Straßenbeleuchtung, Wasserleitungen, Löschwesen rc. ganz oder theilweise nach dem Interesse, also nach dem Princip der Leistung und Gegenleistung gedeckt werden. Dem Staat gegenüber haben bei den Gemeinden die letzteren Bedürfnisse eine relativ größere Ausdehnung, weshalb die Aeußerung, der Staat solle seine Abgaben nach der Leistungsfähigkeit, die Gemeinde nach dem Interesse erheben, zwar an einer Uebertreibung leidet, jedoch etwas Richtiges enthält.

Das Princip der Besteuerung nach dem Interesse hat eine verschiedene theoretische Gestaltung und Ausführung erfahren. Am rohesten zeigt es sich in der aus der Diskussion im französischen Convent bekannten Forderung, die Steuer in numerisch gleichen Größen zu erheben, wie dies praktisch geschieht bei Kopfsteuern und bei denjenigen Consumtionsabgaben, welche allgemein nöthige und von Jedem etwa in gleichem Umfang genossene Güter, z. B. Salz, treffen. Diese Steuern können ihre Berechtigung haben als Glieder eines Steuersystems, welches andere in entgegengesetzter Richtung wirkende Abgaben enthält. Ausschließlich oder vorherrschend angewendet empfindet sie Jeder als eine Ungerechtigkeit, abgesehen davon, daß, wenn man die Steuer nach der Zahlungsfähigkeit der mindest Zahlungsfähigen einrichtet, wie hier selbstverständlich geschehen muß, dieselbe nur wenig einbringen kann. Aber unverkennbar ist diese Forderung der reinste Ausdruck der Anschauung, daß die Einzelnen gleichberechtigte Glieder der Staatsgesellschaft sind, welche dieselbe durch einen freien Vertrag gegründet haben zum Zweck der vollkommneren Erreichung ihrer Zwecke, wobei es nicht darauf ankommt, daß Alle wirklich gleichen Vortheil genießen, sondern darauf, daß sie in Beziehung auf die Möglichkeit solchen Vortheils als gleich betrachtet werden. Der Staat wird eben hier wie etwa eine Lese- oder Schützen-

11) Das Gesagte stimmt wesentlich überein mit der Unterscheidung, welche Neumann a. a. O. S. 57 zwischen Ausgaben macht, die zu decken Pflicht ist, und solchen, wozu der Vortheil Veranlassung gibt.

gesellschaft angesehen, zu deren Ausgaben ebenfalls jedes Mitglied numerisch gleiche Summen beiträgt.

Recht charakteristisch spricht diese Theorie von Andlaw in dem Commissionsbericht der ersten Kammer der badischen Stände[12]) über die Kapitalsteuer aus. Die allgemeine Steuerpflicht könne nur als gerecht gelten, wenn sie eine gleiche sei. Diese Gleichheit sei in doppelter Weise auszulegen, nämlich daß Jedem der gleiche Betrag oder ein verhältnißmäßiger Theil seines Einkommens abgenommen werde. Die erstere Art der Besteuerung sei die eigentlich consequente. Sobald man den Staat als eine Gesellschaft völlig gleich gestellter Bürger betrachte und diese Gesellschaft ihre eigenen Bedürfnisse durch Steuern decke, so erfordere die Gerechtigkeit, daß gleichen Berechtigungen auch materiell gleiche Leistungen entsprechen. Die Besteuerung nach dem Vermögen und Einkommen sei hingegen keine gleiche mehr, es müßte denn bewiesen werden, daß für die höher Besteuerten ein verhältnißmäßig höherer Vortheil aus dem Staatsverband sich ergäbe. — Die Ausführbarkeit einer solchen gleichen Steuer leugnet indeß auch Andlaw.

Anders tritt das Princip auf mit der Forderung, Jeder müsse steuern im Verhältniß zu seinem Vermögen oder Einkommen. Diese Forderung wird auf doppelte Weise motivirt. Einmal so, daß man sagt, der Maßstab für den Vortheil des Einzelnen am Staate sei eben das Vermögen oder Einkommen; denn dieses und die durch seinen Besitz in ihrer Stellung innerhalb der Staatsgesellschaft bestimmte Persönlichkeit verlangen und empfangen vom Staate den erforderlichen Schutz. Sodann so, daß man sagt, der Staat sei durch die Gesammtheit seiner Einrichtungen mitthätig bei dem Erwerb und der Erhaltung des Vermögens und Einkommens und deshalb nehme er einen proportionalen Theil desselben für sich in Anspruch, wofür das Maaß dieser Mitthätigkeit bestimmend sei. Beide Motivirungen enthalten ein Stück Wahrheit, aber doch nur ein Stück davon, nicht die ganze. Denn wollte man einmal den Versuch machen, die Schutzleistnng des Staats an den Einzelnen oder dessen Mitarbeit am Erwerb und an der Erhaltung des Einkommens eines Jeden zu untersuchen, so würde man bald entdecken, daß von einer Uebereinstimmmung zwischen der Leistung des Staats und der darauf hin geforderten Gegenleistung der Steuerpflichtigen keine Rede sein kann. Nicht blos deshalb, weil die Leistung des Staats zum Theil der Art ist, daß sie mit der ökonomischen Größe einer Steuer gar nicht verglichen werden kann, sondern weil das Einkommen Vieler in einer Weise erworben und genossen wird, daß der Schutz oder die Mitarbeiterschaft des Staats nur wenig oder gar nicht dabei Platz zu greifen in der Lage ist. Gerade bei den Vermögendsten ist dies häufig der Fall, während die Unvermögenden größeren Schutzaufwand, jedenfalls eine besondere Mitarbeit des Staats bei ihrem Erwerb, ja sogar darüber hinaus eine umfassende positive Unterstützung nothwendig machen. Es bleibt nur die von uns anerkannte Wahrheit, daß, rein ökonomisch betrachtet, die Steuern ihr Aequivalent haben in den Leistungen des Staats, und daß, rechtlich betrachtet, diese Leistungen einen zutreffenden Grund bilden für gewisse Gebühren und Steuern der Einzelnen.

Sieht man ab von der Begründung dieses Vertheilungsmaßstabs, so stimmt derselbe wesentlich überein mit demjenigen, welcher von dem entgegengesetzten Princip aus aufgestellt wird, wonach die Steuer der Leistungsfähigkeit der Einzelnen entsprechen soll; denn auch die Vertheidiger dieses Standpunkts gehen davon aus, daß die Steuer proportional dem Einkommen sein müsse. Sie glauben jedoch, daß dieser Maßstab in der Anwendung eine Modifikation bedürfe zum Zwecke der stärkeren Belastung des großen und des fundirten Einkommens gegenüber dem kleineren und unfundirten. Um dies zum Ausdruck zu bringen wird eben das Wort Leistungsfähigkeit gebraucht, während Andre das Wort Opferfähigkeit vorziehen, indem sie verlangen, daß Jedem gleiche Opfer auferlegt werden sollen. Beide Ausdrücke stimmen darin überein, daß sie die objektive Größe des Einkommens in Beziehung setzen zu dem, was das Subjekt davon an Genüssen zieht, und wie es in Bezug auf die Möglichkeit Ersparnisse zu machen und für die Zukunft vorzusorgen gestellt ist.

12) Beil. 335 zum Protokoll der Sitzung vom 15. Febr. 1845.

Im Vorstehenden haben wir geglaubt, die beiden Standpunkte nach ihren Grundlagen auseinander halten zu müssen. Aber in den Folgerungen daraus kommen sie einander nahe, woraus hervorgeht, daß, praktisch genommen, der Gegensatz nicht so groß ist, als er nach der gegebenen Darstellung scheint. In den älteren Schriften über Steuerlehre finden sich eben manche erst später zu Gegensätzen gewordene Auffassungen noch ungeschieden zusammen. Dies zeigt sich deutlich in der oft angeführten Stelle bei Adam Smith[13]), die für viele spätere Schriftsteller maßgebend geworden ist. Hier heißt es: „die Unterthanen sollten für den Unterhalt des Staats im Verhältniß zu ihrer Beitragsfähigkeit (abilities) zahlen, d. i. im Verhältniß zu dem Einkommen, was sie unter dem Schutz des Staats genießen.“ Es wird hier also das Vortheilsprincip kaum angedeutet; das Wort „abilities“ spricht sogar für das entgegengesetzte der Leistungsfähigkeit. Nun heißt es weiter: „der Aufwand der Regierung für die Individuen ist gleich dem Betriebsaufwand (expense of management) einer Gesellschaft von Pächtern eines großen Landguts, welche diese im Verhältniß zu ihrem Interesse daran tragen müssen.“ Der Vergleich ist weder geschickt gewählt noch recht klar ausgedrückt. Offen aber tritt dabei das Vortheilsprincip als für das Verhältniß des Staats und der Steuerpflichtigen bestimmend hervor. Smith fühlt nicht den Widerspruch, den wir in seinen Worten erkennen. — In England und noch mehr in Frankreich herrscht das Vortheilsprincip bis heute vor. Die bemerkenswertheste Ausnahme macht dort John Stuart Mill, von dem das Wort „Opferprincip“ stammt. Er leugnet, daß die Steuer nach dem Maaß des Schutzes, den die Einzelnen genießen, zu erheben, ebenso, daß der Staat nur dazu bestimmt sei, Schutz zu gewähren. — In Deutschland ist seit dem Anfang des Jahrhunderts mit der neueren Philosophie die organische Auffassung vom Staat aufgekommen, die sich dann sofort auch in der Steuerlehre geltend macht, am bestimmtesten durch Schön. Doch hat lange daneben und im Widerspruch damit die Vortheilstheorie ihre zum Theil hervorragenden Vertreter gehabt. Auch in der neuesten Literatur hat der Gegensatz noch nicht aufgehört; doch darf das Leistungsfähigkeitsprincip jetzt als das herrschende gelten. Die Diskussionen über die theils neu eingeführten theils vorgeschlagenen Einkommensteuern haben wesentlich dazu beigetragen. — Held hat in seiner Schrift über die Einkommensteuer[14]) die Ansichten der Theoretiker übersichtlich zusammengestellt. Die neuesten Schriftsteller Wagner und Schäffle[15]) vertreten das Leistungsfähigkeitsprincip.

§ 8. Was ist nun aber der Maßstab der Leistungsfähigkeit? Die schon mitgetheilte Antwort: das Einkommen, giebt allerdings die einfachste Lösung und viele Schriftsteller begnügen sich dabei. Aber schon im § 6 wurde die Steuerfreiheit der Unvermögenden als rechtlich begründet anerkannt. Wie tief auch die Grenze der Steuerunfähigkeit gezogen werden mag, das Princip ist schon damit durchbrochen. Weiter wird aber gesagt, auch die über dieser Grenze Stehenden seien in verschiedenem Maaß leistungsfähig; je größer das Einkommen, eine um so größere Quote desselben könne der Besitzer desselben als Steuer abgeben; in grellem Beispiel gegriffen könne beispielsweise ein Mann von 100000 Mark Einkommen ebenso leicht, ja leichter 20 Procent Steuer tragen als ein Mann von 1000 Mark eine Steuer von 5 Procent. Das thatsächliche Verhältniß scheint unwidersprechlich, damit aber auch die Forderung rechtlich begründet, die begüterteren Volksklassen in steigendem Maaße zur Steuer beizuziehen.

In der bestehenden Steuerpraxis wird oft darnach verfahren, am häufigsten auf indirektem Wege, indem neben Verbrauchsabgaben von nothwendigen Lebensmitteln, welche mehr oder minder Alle treffen, noch solche bestehen, welche vorzugsweise die Vermöglichen belasten. Auch die direkten Verbrauchsabgaben gehören hierher; man besteuert Luxus-

13) cf. Inquiry book V. ch. 2 part. II.
14) 1872 erschienen. Vgl. S. 39 u. ff.
15) Grundsätze der Steuerpolitik. 1880. S. 22 u. ff.

gegenstände wie Pferde, Jagdhunde, hie und da auch die Haltung von Dienstpersonal in mit der Anzahl desselben steigendem Verhältniß. Indeß kommt man durch derartige Abgaben mit der höheren Belastung der reicheren Klassen nicht weit, und unter Umständen können sie unbillig sein. Die Einzelnen können sich durch andre Einrichtung ihrer Lebensweise denselben entziehen und weniger Wohlhabende, die durch Familienverhältnisse zu größerem Verbrauch gezwungen sind, werden dabei stärker belastet als reichere Personen in anderen Lebensumständen. Ganz unthunlich ist es, mittelst der direkten Ertragssteuern vom Boden, Gebäuden, Gewerben den höher Begüterten beizukommen; wohl aber kann man dies mittelst der Kapital- und der Arbeitsrentensteuer, nur geschieht es dann einseitig und deshalb ungerecht. Wirklich und vollständig eignet sich dazu nur die direkte Einkommens- beziehungsweise die Vermögenssteuer. In der That kennt hier die Praxis eine verschiedene Belastung der Bezüge der Einzelnen in großem Umfang und die Theorie stimmt ihr großentheils zu.

Eine solche Steuereinrichtung heißt Progressiv- oder, richtiger, Degressivsteuersystem, weil man einen festen Steuersatz annimmt und diesen für die kleineren Einkommensgrößen ermäßigt; eine eigentliche, consequent fortgesetzte, nur einiger Maßen erhebliche Progression würde schließlich das ganze Einkommen absorbiren und erweist sich somit als ein Unding. Will man beide Ausdrücke brauchen, so muß man Degressivsteuer diejenige Einrichtung nennen, wobei die Grenze, von der an abwärts der Steuerfuß niedriger wird, in relativ mäßiger Höhe angesetzt wird, so daß noch die große Masse der eigentlichen Steuerträger dem gleichen Steuerfuß unterliegt, Progressivsteuer aber eine solche Einrichtung, wobei die Grenze, über welche hinaus keine oder eine unwesentliche Erhöhung des Steuerfußes eintritt, relativ hoch gesetzt wird, so daß die meisten Einkommen verschieden besteuert und nur wenige hohe Beträge dem festen Satz unterworfen werden.

Die englische Einkommen-, die preußische Klassen- und Einkommensteuer wäre darnach als Degressivsteuer zu bezeichnen, die jetzige sächsische Einkommensteuer eher als Progressivsteuer. Bei dieser beginnt der feste Satz ohne weitere Progression erst mit 7200 Mk. Einkommen oder mit der 22sten Klasse. Von 1119246 Censiten des Jahrs 1880 gehörten dieser und den höheren Klassen nur 8588 Personen an. Nach dem früheren Gesetz von 1874 trat der feste Steuerfuß erst mit 9600 Mark Einkommen ein und war derselbe bis dahin progressiv. Darnach wären 1880 nur 5503 Personen dem festen Satz unterworfen gewesen. Die englische Einkommensteuer beginnt seit 1877 erst bei 150 £ Einkommen und hat den gleichen Satz von 400 £ an. Die preußische Classensteuer steigt langsam bis 3%, welcher Satz für die Einkommensteuer, also für sämmtliche Beträge über 3000 Mark an gleichbleibt; sie ist also recht eigentlich eine Degressivsteuer. Der Scharfsinn hat mehrfach versucht, eine Progression auszudenken, welche auch die großen Einkommen steigend treffe, ohne sie allzuhoch zu belasten und damit den Vorwurf herauszufordern, daß die reicheren Pflichtigen nicht besteuert sondern beraubt werden. Ein interessanter Vorschlag ist der von Hirth[16]) gemachte, wobei die Steuer in simplo mit 1‰ von 1000 Mark Einkommen an beginnt und fort und fort wächst, ohne 3⅓‰ zu erreichen.

Die Degression der Steuer kann entweder durch Herabgehen in den Procentsätzen der Steuer von ermittelten Einkommen erfolgen oder bei gleichen Procentsätzen durch niedrigeren Ansatz der steuerbaren Einkommens- oder Vermögensgrößen gegenüber von den ermittelten. Letzteres Verfahren bringt beispielsweise der Entwurf des neuesten badischen Einkommensteuergesetzes zur Anwendung.

Für eine Degressivsteuer, die von einem bestimmten Einkommens- oder Vermögensbetrag an abwärts die kleineren Bezüge in der Steuer erleichtert, spricht derselbe Grund, welcher für die vollständige Befreiung der Unvermögenden geltend gemacht wurde. Muß

16) Annal. 1874. S. 1019.

man diese als unfähig, überhaupt eine direkte Steuer zu tragen, bezeichnen, so muß man auch consequent die ihnen im Einkommen nach Oben hin zunächst Stehenden für relativ minder leistungsfähig erklären als die Vermöglicheren. Bei welcher Einkommensgröße jedoch man die Grenze der Steuerfreiheit festsetzen und dann die volle Steuer eintreten lassen soll, hängt von dem Vorhandensein von Verbrauchssteuern, die auch die niedrigsten Klassen treffen, und von der Finanzlage des Staates ab. Einen allmäligen Uebergang zur vollen Steuer wird man unter allen Umständen brauchen, und es empfiehlt sich diesen dadurch zu erreichen, daß man die Einkommensgröße, welche Steuerfreiheit gewährt, also den Nothbedarf, bei jedem Einkommen in Abzug bringt. Wird dieser den Verhältnissen entsprechend etwa auf 300 oder auf 1000 Mark oder auch noch höher festgesetzt, so kommt jeder Bezug mit seinem Betrag minus dieser Größe bei der Steuer in Ansatz. Eine solche Steuer ist dem Degressivsteuersystem zuzurechnen, obgleich eine stetige Progression dabei stattfindet; jedoch ist diese so gering, daß sie nicht in Betracht kommt.

Gegen die Progressivsteuer spricht, daß es unmöglich ist, mit der Progression gleichmäßig fortzufahren, daß man vielmehr doch bei irgend einem höheren Einkommensbetrag damit aufhören muß. Es widerspricht aber dem Gerechtigkeitsgefühl, die höchsten Beträge verhältnißmäßig günstiger zu behandeln als die darunter stehenden minder hohen.

Wichtiger ist der Einwand, daß je höher die Steuer wird, desto mehr die persönlichen Verhältnisse des Pflichtigen zur Geltung kommen sollten. Wirklich genau wird man dieselben, d. h. die ökonomische Leistungsfähigkeit einer Person nach allen ihren socialen Beziehungen, nie einschätzen können, und es spricht sehr viel dafür, die persönlichen Verhältnisse, also Zahl und Gesundheit der Familienglieder, Verpflichtungen gegen Verwandte u. s. w. nicht allzusehr zu urgiren, weil man sich damit unlösbare Aufgaben setzt und den Trieb der Einzelnen, ihre Lebenseinrichtungen mit der vollen Empfindung gewissenhaftester Verantwortlichkeit zu ordnen, nur schwächen würde. Aber es ist ein Unterschied, ob man mit Steuerforderungen von wenigen Procenten oder mit dem Vielfachen davon an den Einzelnen herantritt. Je größer die Forderung wird — und sie kann durch das Zusammentreffen der Staats- und Communalsteuer auch bei nicht sehr starker Progression außerordentlich hoch werden —, desto mehr macht sich das Gefühl der Billigkeit geltend, die Persönlichkeit zu berücksichtigen und sie nicht mittelst einer angeblich gleichmäßigen Besteuerung thatsächlich in die ungleichste Situation zu bringen.

Ein Klugheitsgrund spricht endlich dagegen, nämlich die Möglichkeit, daß bei stärkerer Progression reiche Pflichtige sich durch Auswanderung der Steuer entziehen. Das Beispiel der Stadt Zürich, wo bei fast gänzlich fehlenden cantonalen Verbrauchssteuern, Canton und Gemeinde eine noch nicht einmal sehr hohe Progressivsteuer vom Vermögen und Einkommen erheben und die Auswanderung nicht eben geringe Dimensionen angenommen hat, beweist dies.

Von den deutschen Schriftstellern der neuesten Zeit ist, soweit uns bekannt, Niemand unbedingt gegen die Progression, freilich in verschiedenem Grade dafür. Am zurückhaltendsten ist Nasse[17]). Stein, der früher dagegen war, spricht sich jetzt dafür aus[18]). Er beschränkt jedoch die Progression auf die Besteuerung des Kapitals und will ihr nie „den Ertrag, sondern nur denjenigen Procenttheil desselben“ unterwerfen, „den man als specielle Kapitalbildungsrate bezeichnen darf“. Leider spricht er sich nicht darüber aus, wie die Kapitalbildungsrate als Theil des Einkommens oder des Kapitalertrags zu constatiren ist und wie jene als Steuergegenstand gegriffen werden soll. Schäffle ist auch neuerdings[19]) grundsätzlich für Progression. Es geht dies aus seinem Princip hervor,

17) Die Personalbesteuerung. 1873.
18) Finanzwissenschaft. 1875. S. 326.
19) Schon früher im „gesellschaftl. System“, II, 404, neuerdings auch in der unmittelbar praktische Zwecke verfolgenden „Steuerpolitik“.

wonach „in jeder Privatwirthschaft der Bedarf für den Staat mit dem für den Privathaushalt in das Gleichgewicht verhältnißmäßiger Versorgung gesetzt werden“ soll. Damit ist gesagt, daß es bei der Besteuerung auf die Dringlichkeit der Bedürfnisse des Staats und der Einzelwirthschaften und auf der letzteren verschiedene Fähigkeit zu zahlen ankomme. Die Superiorität in der Stellung des Staats, im Fall der Noth auch die äußerste Einschränkung der Privatwirthschaften zu erzwingen, ist wenigstens nicht geleugnet und ebensowenig die Pflicht des Staats die Existenz jeder Privatwirthschaft zu respektiren, woraus von selbst folgt, daß eventuell die Last der Steuer vorzugsweise von den Vermöglicheren unter denselben, also progressiv, getragen werden muß. Mit dieser idealen Darstellung der Grundsätze für die Steuervertheilung kann man einverstanden sein; aber man darf zweifeln, ob damit ein genügend brauchbarer Maßstab für die Vertheilung der Steuern gegeben ist. — Die französische und englische Literatur ist vorwiegend gegen die Progression. Auch hier macht Mill insofern eine Ausnahme, als er die Steuer nur von dem nicht absolut nothwendigen Einkommen erhoben haben will, nämlich so, daß von jedem Einkommen der Nothbedarf abgezogen wird [20]), wodurch von selbst eine Progression zu Stande kommt. Es entspricht dies der oben als richtig bezeichneten Einrichtung.

§ 9. Die zweite Abweichung von der Gleichmäßigkeit der Steuer nach dem Einkommensmaßstab wird zu Gunsten der sogenannten unfundirten Bezüge gefordert, demnach im Wesentlichen für die Arbeitserträgnisse im Gegensatz zum Einkommen aus Kapital. Es erhellt von selbst, daß diese Begünstigung nur bei den direkten Steuern Platz greifen kann.

Den dafür gewöhnlich angegebenen Grund, daß solches Einkommen vorübergehend, das fundirte dauernd sei, vermögen wir nicht anzuerkennen, weil jenes auch nur, solange es dauert, besteuert wird. An Sicherheit aber übertreffen unzweifelhaft viele derartige Bezüge die meisten fundirten Erträgnisse. Ebensowenig leuchtet der oft ausgesprochene Grund ein, daß ein Theil solcher Bezüge, nämlich die Gehalte der im Staats-, Kirchen- und Gemeindedienst Angestellten, genau bekannt und deßhalb im Nachtheil sei gegenüber von den so oft zu gering deklarirten Bezügen anderer Arbeiter und aus anderen Quellen. Denn dies könnte höchstens Veranlassung geben, die Gehalte der Angestellten einem mäßigeren Steuerfuß zu unterwerfen oder entsprechend zu erhöhen. Nur einen stichhaltigen Grund können wir anerkennen, daß nämlich die Personen, welche kein oder wenig Vermögen, vielmehr in der Hauptsache nur Arbeitseinkommen haben, in Bezug auf die Nothwendigkeit etwas zu ersparen anders gestellt sind als die Besitzer von Vermögen. Jene haben das begründete Verlangen ja die Pflicht, von ihrem Einkommen so viel zurückzulegen, daß die angesammelten Ersparnisse mit Zinsen ausreichen, um ihren Hinterlassenen den Eintritt in das selbstständige Leben zu erleichtern und den beschränkt Erwerbsfähigen unter denselben die nöthigste Unterstützung zu sichern. Sind sie nicht selbst für ihre alten Tage gesichert, so kommt noch dazu die Pflicht, für diese Zeit ebenso wie, im Fall ihrer Entlaßbarkeit aus dem Arbeitsdienstverhältniß, für die Zeit der Verdienstlosigkeit und für Krankheitsperioden vorzusorgen. Dies ist nicht weniger nothwendig, als die Sorge für Leib und Leben während der Periode des Erwerbens. In dieser Beziehung ist der Besitzer auch eines mäßigen Vermögens besser gestellt. Das ist ja der Hauptvortheil des letzteren vor dem, der täglich sein Brod sich erarbeiten muß, daß er des kommenden Tages verhältnißmäßig sicher ist. Eben deshalb sind beide Kategorieen von Einkommen in ihrer Leistungsfähigkeit nicht als gleich zu erachten, und erscheint die Forderung, das unfundirte in der Besteuerung zu begünstigen als begründet. Doch gilt dies nur von solchen Personen,

20) Mill, übers. v. Soetbeer, II., S. 268. Gegen eine weiter gehende Progression ist Mill ganz entschieden. — Die Theorie, wonach der Nothbedarf berücksichtigt werden soll, stammt von Bentham.

die neben ihrem Arbeitseinkommen kein oder nur geringes Vermögen besitzen, nicht aber von denjenigen, die durch ihren Vermögensbesitz der Verpflichtung mehr oder minder enthoben sind, durch Ersparnisse an ihrem Arbeitseinkommen Vermögen neu zu bilden.

In solchen Ländern nun, wo neben einer allgemeinen Einkommensteuer noch eine besondere Vermögenssteuer besteht, wie in Bremen und vielfach in der Schweiz, vollzieht sich die differentielle Besteuerung der beiden Einkommensarten von selbst und daß dies so geschieht, ist der stärkste Empfehlungsgrund dieser Stenercombination. Anders ist es in den Gebieten, wo blos eine Einkommensteuer oder ein System von Ertragssteuern besteht. In jenem Fall tritt das Einkommen meist ungeschieden nach seinen Quellen auf. Wo aber, wie bei der englischen income tax und bei der sächsischen Einkommensteuer die Quellen erforscht werden, geschieht dies doch nicht so, daß die Arbeitserträgnisse besonders ausgeschieden würden. Wo das Ertragssteuersystem eingeführt ist, besteht manchmal eine gesonderte Arbeitsrentensteuer. Jedoch auch hier sind es nur die Beamten, die Angehörigen der freien Berufe und die Lohnarbeiter, die darunter fallen; die Arbeit der Gewerbetreibenden und Landwirthe wird nicht davon getroffen, ihre Bezüge aus Arbeit meistens nicht constatirt. Es ist aber nicht einzusehen, warum ein Angestellter, ein Maler, Arzt, Advokat oder Taglöhner für seine Arbeit das der unfundirten Arbeit eingeräumte Steuerprivilegium genießen soll, der Gewerbetreibende und Landwirth aber nicht. Daß diese die Erträgnisse ihres Kapitals versteuern, ist natürlich; in Bezug auf ihre Arbeit stehen sie den Anderen gleich. Man denke sich den so häufigen Fall, daß ein Landwirth von Schulden so überbürdet ist, daß er thatsächlich nur von seiner Arbeit lebt. Auch dieser ist darauf angewiesen, Ersparnisse zu machen, um womöglich seine Schulden zu mindern und sein Inventar zu verbessern. Sein Anspruch auf Unterstützung in diesem Bestreben ist wohl ebenso begründet, wie jener des Angestellten auf steuerliche Schonung, damit er seine und seiner Angehörigen Zukunft leichter sichern könne. Ist es aber unmöglich, jenen diese Unterstützung angedeihen zu lassen, so ist das Zugeständniß einer Begünstigung des unfundirten Arbeitseinkommens überhaupt bedenklich.

Erwägt man dies, so wird man zum Resultat kommen, daß man bei einem System von Ertrags- oder einer Einkommensteuer auf eine derartige Begünstigung des unfundirten Einkommens besser Verzicht leistet und man wird dies um so beruhigter thun dürfen, als das kleine Arbeitseinkommen der Lohnarbeiter schon auf Grund des freizulassenden Nothbedarfs oder in Folge der degressiven Besteuerung gar nicht oder nur mäßig beigezogen wird; bei Angestellten aber, die ein wenn auch unfundirtes aber sicheres Einkommen haben, ließe sich nöthigenfalls durch entsprechende Erhöhung der Gehalte richtiger helfen.

Die ausgesprochene Ansicht steht mit der in der deutschen neuesten Literatur herrschenden im Widerspruch. Die Praxis jedoch hat sich bisher von der Begünstigung des unfundirten Einkommens überwiegend ferne gehalten; so namentlich in England [21]), Preußen, Sachsen. Am stärksten möchte sie wohl zur Zeit in Bayern zum Ausdruck kommen. Die sogenannte Einkommensteuer, thatsächlich eine Arbeitsrentensteuer, progressiv eingerichtet, trifft den gewöhnlichen Lohnarbeiter mit dem Werth einer Tagesarbeit, höchstens mit 1,80 Mark, die Gehalte der Beamten und annähernd die Bezüge der Arbeiter in freien Berufen bis 1020 Mark mit $\frac{1}{3}$, die folgenden 510 Mark mit $\frac{2}{3}$, das Weitere mit 1 Proc. Auf gleichzeitig vorhandenes Vermögen ist keine Rücksicht genommen. Dem gegenüber trifft die Kapitalrentensteuer die Bezüge von 1000 Mark an mit $3\frac{1}{2}$ %, die kleineren degressiv bis $1\frac{1}{2}$ % von 40 bis 100 Mark an. Da die letztere Steuer mit 5, die erstere mit 10 %

21) Hier wird aber jedem Steuerpflichtigen erlaubt, seine Lebensversicherungsprämie bis zu $\frac{1}{6}$ des Einkommens von diesem abzuziehen Ueber die interessanten Verhandlungeu im englischen Parlament in betreff der dem unfundirten Einkommen zu gewährenden Vergünstigungen vergl. Vocke, Gesch. d. Steuern d. brit. Reichs. 1866. S. 565.

Zuschlag, und für Communalzwecke durchschnittlich das 1¼fache der Staatssteuer erhoben wird, so zahlt gegenwärtig eine Kapitalrente vor 2000 Mark im Ganzen 165,40, eine Arbeitsrente nur 28,46 Mark, jene also das 5,8fache von dieser. Bei 1000 M. ist das Verhältniß der Belastung sogar wie 1 zu 10. Zu einer soweit gehenden Schonung des unfundirten Einkommens ist gewiß keine Veranlassung, zumal im Hinblick auf die mittelst der Grund- und Gewerbesteuer höher belasteten Arbeitserträgnisse, noch weniger zu einer so ungünstigen Behandlung der Kapitalrenten, die hier nicht besprochen werden kann. Nur das darf gesagt werden, daß damit gerade die Ersparnisse getroffen werden, welche die wenig Vermögenden machen, um für ihre Familien zu sorgen.

II. Die Steuern in ökonomischer Beziehung.

§ 10. Oben wurde bereits gesagt, daß die Steuern, ökonomisch betrachtet, ihren Gegenwerth in den Leistungen des Staats und der andern Organe der öffentlichen Gewalt finden. Die bei französischen Schriftstellern für das Verhältniß zwischen Staat und Pflichtigen gern angewendete Bezeichnung des Tausches hat in dieser Beziehung ihre Berechtigung.

Im Allgemeinen darf man sagen, daß der Angehörige eines politischen Gemeinwesens mit keinem andern Aufwand so viel an Gütern erzielt, als mittelst der von ihm gezahlten Steuern. Im gewöhnlichen Leben vergißt man das, weil die Sicherheit und Ordnung im öffentlichen Leben als etwas Selbstverständiges angesehen wird; sobald jedoch einmal ein etwas anarchischer Zustand eintritt, wo Eigenthum und Person den gewohnten Schutz entbehren, dann überzeugt man sich, wie Großes man mit relativ kleinen Opfern im Staate erwirbt. Diese Anerkennung soll aber unnöthige Ausgaben der Obrigkeiten nicht rechtfertigen; dieselben thun wohl, sich die Vorstellung immer gegenwärtig zu halten, daß, um die Mittel für ihre Thätigkeit zu bekommen, der ärmsten Wittwe im Lande noch ein Pfennig abgepreßt werden muß. Und ebensowenig soll gesagt werden, daß den sehr positiven Opfern an Steuern immer ähnliche ökonomisch zu schätzende Leistungen der Obrigkeiten entsprechen. Die meisten Güter, die wir im Staat genießen, sind ökonomisch überhaupt nicht zu taxiren und von manchen Leistungen des Staats und ihren Consequenzen läßt sich mehr sagen, daß sie negativer als positiver Art sind. Man denke nur an die Ausgaben, welche durch verlorne Kriege veranlaßt werden. Im besten Fall tauscht dabei das Volk für die Steuern, die es zahlt, das Bewußtsein einer wenn auch unglücklich erfüllten Pflicht ein.

Wenn nun aber die Steuern für die Dienste des Staats hingegeben werden, so wird ihr ökonomischer Werth wirklich konsumirt. Nur wenn aus Steuern Kapitalanlagen bewerkstelligt werden, bewirken sie eine Vermehrung des Volks-, wenn auch nicht immer des Staatseinkommens. Werden sie beispielsweise zur Herstellung von Wegen verwendet, von deren Benutzung der Staat selbst keine Gebühren erhebt, so stellt sich die dauernde Nutzung in den Vortheilen dar, welche der betreffende Landestheil daraus zieht. Wenn früher großes Gewicht darauf gelegt wurde, daß die Steuereinnahme des Staats im Inland und nicht im Ausland verausgabt werde, so ist dies zwar an sich keineswegs gleichgültig, weil dadurch der Güterumlauf sehr wesentlich beeinflußt wird; aber verzehrt wird in beiden Fällen die Steuer gleicher Maßen.

§ 11. Die Quelle der Steuern ist das Vermögen der Unterthanen. Der Begriff Vermögen ist hier aufgefaßt als die Summe der im Eigenthum derselben befindlichen Güter von Tauschwerth, des Vermögensstammes ebenso wie des periodisch neuen Erwerbs und des eine Nutzung von Tauschwerth gebenden Vermögens, also des Kapitals, ebenso wie des Vorraths von Tauschgütern, die zum Verbrauche bestimmt sind.

Aber die öffentlichen Bedürfnisse kehren periodisch wieder und ihre Befriedigung erfordert die gleiche Regelmäßigkeit wie die Befriedigung der Privatbedürfnisse der Staatsangehörigen. Deshalb darf in der Regel nur derjenige Theil des Vermögens zu Steuern beigezogen werden, welcher in jeder Wirthschaftsperiode neu hergestellt wird und ohne Verminderung des Vermögensstammes verzehrt werden kann, also das Einkommen der steuerpflichtigen Einzelwirthschaften.

Ausdrücklich sagen wir, das Einkommen sei die Quelle der Steuern und nicht das reine Einkommen; denn jedes Einkommen, das die Möglichkeit gewährt, ohne Verminderung des Vermögensstammes verbraucht zu werden, ist eben reines Einkommen. Der letztere Begriff im Gegensatz zu rohem Einkommen hat, wie ganz richtig Schmoller[22]) nach Hermann betont, seine Bedeutung für ein Produktionsgeschäft, indem der Ueberschuß des Gesammtertrags einer Unternehmung über die Auslagen damit bezeichnet wird; er ist sohin objektiv und wird sein Inhalt besser durchweg mit dem Worte Reinertrag, als Gegensatz von Rohertrag, bezeichnet. Das hier als Quelle der Steuer in Betracht gezogene Einkommen ist dagegen subjektiv zu verstehen und giebt die Summe der ohne Nachtheil verzehrbaren Tauschgüter der Steuersubjekte an. In der unbeschränkten Gesammtwirthschaft treffen beide Größen, die Summe des Einkommens aller Personen und des Reinertrags aller Geschäfte, allerdings überein; denn hier ist alles Einkommen, was innerhalb einer Wirthschaftsperiode an Roherträgen erzeugt wird nach Abzug des in dieselbe eingebrachten Vermögens. Aber weder bei einer bestimmten einzelnen Volkswirthschaft noch innerhalb derselben bei den Einzelwirthschaften besteht diese Uebereinstimmung. Dort können reine Erträge derselben Einkommen von Ausländern und fremde Erträge Einkommen von Inländern sein; hier bilden reine Erträge in großem Umfang Einkommen anderer Einzelwirthschaften.

In einem anderen Sinn wird das reine Einkommen im Gegensatz zum rohen als Steuerquelle bezeichnet, indem man unter letzterem das begreift, was soeben Einkommen genannt wurde, als reines steuerbares Einkommen dagegen nur denjenigen Theil desselben, welcher dem Eigenthümer nach Abzug seines nothwendigen, beziehungsweise seines Standesbedarfs übrig bleibt. Aber wird der Standesbedarf berücksichtigt, dann bleibt wenig oder Nichts als Steuerquelle übrig; denn in der Hauptsache richtet sich der Stand einer Person besonders heutzutage nach der Größe des Einkommens. Die Berücksichtigung des Nothbedarfs dagegen hat ihre Berechtigung, wie oben bei der Besprechung der Forderung der Allgemeinheit und der Gleichmäßigkeit der Steuer gezeigt wurde; sie ist jedoch nur bei gewissen Steuern möglich und hat wesentlich eine rechtliche Bedeutung. Hier, wo es sich um das Verhältniß der Steuer zu ihrer ökonomischen Quelle und um den Begriff des steuerbaren Einkommens handelt, können wir über diese Einschränkung des allgemein gültigen Satzes hinwegsehen, daß das Einkommen die Quelle sei, woraus allein der Staat und alle öffentlichen Organe die Mittel ihres Unterhalts dauernd ziehen können.

Eine Erklärung bedarf noch der Begriff des steuerbaren Einkommens in Bezug auf seinen Umfang. Selbstverständlich ist es, daß darunter nicht blos das in Geld sondern ebenso das in Naturalien bezogene zu begreifen ist, und daß dazu auch der Genuß von Nutzungen gehört. Weiterhin muß aber auch die mögliche Rente und der mögliche Genuß als steuerbar bezeichnet werden, nicht blos der wirklich realisirte. Mit Recht werden bewohnbare und vermiethbare, aber vom Besitzer nicht bewohnte und nicht vermiethete Gebäude der Steuer unterworfen und ebenso Geldkapitalien, die aus Laune nicht rentirend gemacht werden. Nur das ließe sich fragen, ob dann nicht auch unbenützte Arbeitskräfte einer Steuer unterworfen werden sollten, die nach den Alters- und Gesundheitsverhältnissen einer bestimmten Person wohl verwerthet werden könnten. Die Consequenz spricht

22) Zeitschr. f. St.W. 1863. S. 23.

dafür; denn so gut unbenützte Kapitalnutzungen besteuert werden, können es auch ungenutzte Arbeitskräfte. Der Ausdehnung der Steuerpflicht auf die letzteren stellen sich aber schwere Bedenken entgegen. Manche Rentuer, um welche es sich allein handeln kann, verwerthen ihre Kraft wenn nicht ökonomisch so doch sonst nützlich zu öffentlichen ungelohnten Diensten oder literarisch beziehungsweise künstlerisch. Solche Leistungen sind eher zu fördern als zu erschweren oder durch Besteuerung zu bestrafen. Und dann ist die Arbeitskraft schwer, oft gar nicht zu constatiren.

§ 12. Mit dem Satz, daß nur das Einkommen die wahre Steuerquelle bilden könne, ist auch die Forderung begründet, daß eben nur das Einkommen, und nicht das Vermögen besteuert werde, und gilt dieselbe nicht blos für das Vermögen des Volks als Ganzes sondern auch für das jedes Einzelnen. Wird die Forderung bei der Besteuerung der Einzelnen erfüllt, so geschieht dies eben damit auch beim Volke, aber nicht umgekehrt. Es kann recht wohl geschehen, daß bei ungleichmäßiger Vertheilung der Steuern Einzelne durch dieselben gezwungen werden auch ihren Vermögensstamm anzugreifen, während das Volksvermögen im Ganzen erhalten ja noch gemehrt wird.

Die Forderung, daß nicht das Vermögen Quelle und Maßstab der Steuer sein solle, erleidet mehrfache Ausnahmen, theils scheinbare theils wirkliche. Eine scheinbare findet da statt, wo überhaupt die Steuer anstatt nach dem Maßstab des Einkommens nach jenem des Vermögens aufgelegt wird. Man geht dabei von der im Großen und Ganzen zulässigen Annahme aus, daß der Ertrag von Kapitalien diesen proportional, es also gleichgültig sei, ob man die Steuern in Procenten des ersteren oder der letzteren ansetze. Um aber auch den Arbeitsertrag zu treffen, muß man dann eine besondere Steuer einrichten oder man muß dafür durch Multiplication mittelst eines angenommenen Faktors eine Kapitalgröße fingiren, so daß man es durchweg nur mit solchen zu thun hat, und die Steuern einfach nach Verhältniß der Steuerkapitalien angesetzt werden (Baden).

Eine scheinbare Ausnahme findet auch bei der eigentlichen Vermögenssteuer statt, wenn durch solche das fundirte Einkommen höher getroffen werden soll als das unfundirte; denn dabei wird nur eben dieses, nicht eine Verminderung des Stammvermögens beabsichtigt.

Eine wirkliche Ausnahme erkennen wir in der allgemeinen Erbschaftssteuer, indem durch diese zwar nicht das Volksvermögen wohl aber jenes einzelner Familien in einem bestimmten Zeitmoment vermindert wird. Indessen kann auch diese Abgabe als Einkommensteuer wirken und gerechtfertigt sein, wenn sie als nachträgliche oder vorhergehende Besteuerung des Ertrags aus dem Vermögen auftritt; es wird dann auf einmal weggenommen, was früher oder später in Theilen des Ertrags hätte genommen werden können und sollen. Daß auf diesem Wege wegen des unregelmäßigen Eintretens des Steuermoments keine Gleichmäßigkeit der Besteuerung erzielt werden kann, ist klar; solche Erbmassen, welche nach einem langen Zeitraum betroffen werden, kommen im Vergleich zu den in kürzerer Zeitfolge zur Steuer gelangenden gut weg; doch kann bei letzteren die Verminderung des Vermögens durch niedrigeren Ansatz der Steuer einiger Maaßen vermieden werden, wie das Beispiel von England beweist[23]). — Anders steht die Sache, wenn die Erbschaftssteuer nur bei Vererbung von Vermögen auf entferntere Verwandte und von Legaten mit hohen Procenten erhoben wird. Hier tritt wohl immer eine Vermögensminderung ein. Die Rechtfertigung solcher Abgaben kann nicht in der Absicht, das Einkommen vorweg oder nachträglich zu besteuern, gefunden werden, sondern in der besonderen Leistung des Staates, welche sich in der Zulassung und im Schutz eines ausgedehnten Erbrechts kund giebt. Sie haben mehr die Natur von Gebühren als von Steuern.

Eine Vermögensbesteuerung kann ferner bei einzelnen Personen stattfinden, wenn von

23) Nasse, Z. f. St.W. 1854. S. 65.

gewissen neuen Unternehmungen sehr hohe Concessionsgebühren erhoben werden. Auch diese mögen im einzelnen Fall als Vorwegnahme aus späterem Einkommen ihre Erklärung und Rechtfertigung finden.

Aehnlich verhalten sich hohe Besitzänderungsgebühren von Immobilien. Sind die Güterpreise überhaupt im Steigen, so nimmt die Steuer nur einen Theil des Gewinnes fort, den der Verkäufer erzielen könnte; sind sie im Sinken, so vermehrt sich der Verlust desselben; er büßt um so mehr an seinem Vermögen ein. Solche Abgaben entfernen sich oft weit von der theoretischen Forderung der Gleichmäßigkeit der Steuer und ihrer Beschränkung aufs Einkommen; sie geben Zeugniß von der Neigung des Fiskus überall zu nehmen, wo ein greifbares Vermögen in seine Machtsphäre kommt, wie es in diesem Fall durch die nothwendige öffentliche Beurkundung des Eigenthumswechsels geschieht. Bei Besitzänderungen durch Erbfall wirkt die Abgabe ähnlich einer Erbschaftssteuer, nur insofern besonders ungleich, als auf Schulden keine Rücksicht genommen zu werden pflegt.

Diese und ähnliche Fälle zeigen, in welcher Weise das Vermögen einzelner Wirthschaften steuerliche Zugriffe erfährt. In der Regel werden sie leicht ertragen und finden wenig Widerspruch, schon deshalb, weil sie jeweils nur Einzelne treffen, wobei die Nichtbetroffenen noch allenfalls mit Genugthuung sehen, daß der Staat Geld bekommt, ohne daß sie darunter leiden. Hie und da haben sich solche Abgaben auch wirthschaftlich eingelebt und finden ihre Ausgleichung im späteren Erwerb. Sie im Einzelnen aber sämmtlich zu rechtfertigen wird Niemand mit Erfolg unternehmen, wenn er sich nicht damit begnügt, die Thatsache der Staatseinnahme selbst als genügenden Rechtfertigungsgrnnd für jeden Zugriff anzusehen.

Für das Volk im Ganzen tritt eine Vermögensverminderung ein, wenn Bedürfnisse des Staats oder von Communen eine sehr hohe Steuer nothwendig machen. Ob diese unmittelbar vom Vermögen oder nach dem Einkommen erhoben wird, ist dann weniger von Bedeutung; denn auch im letzten Fall werden die Pflichtigen genöthigt, das Vermögen anzugreifen. Zum Verständniß des Vorgangs ist es aber wichtig, sich die Stellung zu vergegenwärtigen, in welcher sich die verschiedenen Arten des Vermögens befinden, und welche Folgen der Steuerzugriff für diese hat.

Eine Verminderung der Gebrauchsvorräthe und eines erheblichen Theils der Nutzkapitale, namentlich des Mobiliars, also von Schmucksachen, silbernem Tafelservice u. dergl. kann beschwerlich und ärgerlich sein, hat aber keine verderblichen Folgen für die Produktion. Diese treten ein, wenn das Erwerbskapital selbst vermindert wird; dann wird die Henne geschlachtet, welche die goldenen Eier legt. Von diesem ist das dem Zugriff zunächst zugängliche Kapital nur solches, welches in Geld besteht und mehr oder minder leicht in Geld umgesetzt werden kann, also das im Handel, der Industrie und der Landwirthschaft befindliche Betriebskapital. Solches kann unter Umständen in natura als Steuer abgegeben werden, z. B. Fouragevorräthe und Vieh während eines Kriegs. Das wird aber immer Ausnahme sein; in der Regel muß die Steuer in Geld erlegt werden. Die fixen Kapitale kommen als Steuergegenstand blos in so weit in Betracht, als sie verpfändet oder veräußert werden können. Da dies aber nur an Besitzer von umlaufenden Geldkapitalien erfolgen kann, die selbst schon in Anspruch genommen werden, so wird es meist darauf ankommen, wie weit man für diesen Zweck fremde Kapitale herbeizuziehen vermag.

Der Vorgang hat große Aehnlichkeit mit der Aufnahme von Schulden zur Deckung eines außerordentlichen Bedarfs; nur daß man sich dabei nicht an die Steuerpflichtigen nach Maßgabe ihrer angenommenen Leistungsfähigkeit, sondern an solche Personen wendet, welche Geldvorräthe besitzen oder verhältnißmäßig leicht beschaffen können. Das Kapital des Volks wird dann auch vermindert; die einzelnen Wirthschaften werden jedoch in ihrer Produktionsfähigkeit geschont, wogegen sie hinfort die Zinsen und Tilgungsquoten der

Schuld durch erhöhte Steuern aufzubringen haben. Bevor man das neuere Schuldenwesen kannte, wurden große Bedürfnisse regelmäßig durch Vermögenssteuern gedeckt und wenn dies, was ja möglich ist, heute wieder geschähe, so hätte man mindestens den Vortheil, daß die dadurch verursachte Vermögensminderung in Folge des größeren Eifers des Einzelnen, den Verlust einzubringen, rascher wieder ausgeglichen würde als bei dem jetzigen System der nachträglichen Schuldentilgung durch den Staat, welche erfahrungsmäßig gar zu gerne sistirt wird, sobald neue Bedürfnisse oder bloße Wünsche zu andrer Verwendung der dafür erforderlichen Mittel Veranlassung geben. Damit soll aber der Vortheil einer Schuldenaufnahme anstatt einer Vermögensverminderung mittelst der Steuer nicht geleugnet werden; die Schonung der Produktionsthätigkeit ist unter den heutigen Verhältnissen von außerordentlichem Werth. Noch weniger soll durch die Parallele einer derartigen Steuer mit der sich relativ leicht abwickelnden Schuldenaufnahme das durch erstere verursachte Unheil verkleinert werden. Wenn die Landwirthe ihren Viehstand, die Handels- und Gewerbtreibenden ihr Betriebskapital zum größeren oder geringeren Theil verlieren, dann sinkt mit diesem Vermögensverlust nothwendig auch die Produktion, damit die künftige Steuerfähigkeit der Pflichtigen und nothwendig auch die Einnahme des Staats.

Sind solche Unglückszeiten kurz, so werden sie, so schwer sie auch während ihrer Dauer sein mögen, doch verhältnißmäßig leicht überwunden. Auch die neueste Geschichte kennt Fälle, wo sehr starke Steuern mit erheblicher Vermögensverminderung von der Bevölkerung mit Resignation aufgebracht und der Schaden verhältnißmäßig schnell wieder gut gemacht wurde. Weit bedenklicher ist die Lage, wenn die Steuern dauernd das Einkommen schon bis an die Grenze des Möglichen in Anspruch nehmen, und bei jeder Mißernte oder Handelsstockung das Vermögen vieler Einzelwirthschaften ergriffen wird. Die unverkennbaren Kennzeichen eines solchen Zustands sind starke Steuerrückstände auch bei guter Verwaltung und bei im Allgemeinen vorhandener Willigkeit zu zahlen, häufige und zunehmende Executionen und Defraudationsfälle, Ausbleiben des erwarteten Mehrertrags bei Erhöhung der Consumtionsabgaben und Rückgang derselben bei gleichbleibenden Sätzen. Bei solchen Zuständen ist nur durch eingreifende Reduction der öffentlichen Ausgaben zu helfen, wenn völliges Siechthum des Staats oder gewaltsame Katastrophen vermieden werden sollen.

§ 13. Das zuletzt Gesagte führt von selbst zu der Untersuchung der Frage, wodurch eine Besteuerung mehr oder minder *drückend* wird. Bei der Complicirtheit der in Betracht kommenden Erscheinungen thut man am besten, sich eine der Zahl nach bestimmte Bevölkerung und ebenso eine bestimmte Steuersumme zu denken und nun zu prüfen, welche Momente verursachen, daß diese leichter oder schwerer getragen wird. Diese Momente sind folgende:

1) Der sich verändernde Reichthum eines Volks, also die Ergiebigkeit der Arbeit und der Kapitalnutzungen zusammen mit der Größe des Kapitals selbst. In dieser Beziehung möchten wir beispielsweise behaupten, daß Nordamerika trotz geringeren Kapitalvermögens wegen der größeren Ergiebigkeit seiner Arbeit und Nutzungen mehr Steuerkraft besitzt als England. Auch haben alle europäischen Staaten jetzt mehr Steuerkraft als vor einigen Jahrzehnten; denn ihr Kapital hat seitdem unzweifehaft zugenommen. Zeitweise vermindert sich aber auch in Folge von Mißernten und Gewerbsstockungen die Ergiebigkeit von Arbeit und Kapital und damit werden die vorher leicht zu ertragenden Steuern mehr oder minder drückend, wie bei uns in den jüngst verflossenen Jahren nach 1874.

2) Das zweite Moment ist das Maß der Entwicklung der Geld- über die Naturalwirthschaft oder, was das Gleiche ist, die stärkere Ausbildung der Arbeitstheilung in einem Wirthschaftsgebiet. Ein Volk kann relativ reich an Produkten sein und seine Bedürfnisse ausgiebig befriedigen und doch eine geringe Fähigkeit zur Aufbringung von Geldsteuern besitzen. Freilich könnte man die öffentlichen Organe auf Naturalsteuern verweisen, und sie sind bei dieser Lage auch gezwungen solche in Anspruch zu nehmen und dann die Beamten theilweise in Getraide und Holz zu remuneriren, Cavallerie aufs Land zu verlegen u. s. w.; aber die Naturalien sind nicht immer da verwendbar, wo sie erhoben werden, und ihre Ueberführung an entfernte Orte, wo sie verbraucht werden könnten, ist, wenn überhaupt möglich, jedenfalls kostspielig. — Das hier hervorgehobene Moment hat im Laufe der letzten Jahrzehnte sich besonders im östlichen Europa geltend gemacht und die Steuerkraft erhöht.

3) Das Dritte ist der Preis der Produkte und Arbeitsleistungen; denn nur diese bilden den Werth, woraus die Steuern in Geld erlegt werden. Sie kommen aber in doppelter Beziehung bei den Veränderungen der Steuerkraft in Betracht.

Erstlich können sich dieselben ändern durch den Verkehr. Ein Gebiet kann durch neue Wege oder Eisenbahnen oder durch Entstehen und die Vergrößerung einer nahen Stadt in eine Verkehrszone mit höheren Preisen kommen oder aus entgegengesetzt wirkenden Ursachen eine Erniedrigung seiner Produkten- und Arbeitspreise erfahren. Die Folge davon ist, daß der Landwirth und Gewerbtreibende, um die gleiche Steuersumme aufzubringen, etwas weniger oder mehr von seinen Produkten, der Arbeiter von dem Werth seiner Leistung hingeben muß, mit andern Worten, der Steuerdruck wird schwächer oder stärker empfunden. Aus diesem Grund erklärt sich die in den letzten Jahrzehnten eingetretene größere Leichtigkeit die Steuern aufzubringen in vielen Gebieten Europas.

Sodann können sich dieselben ändern durch Sinken oder Steigen des Geldwerths an sich. Man nimmt an, daß hierbei alle Preise der Dinge gleichmäßig steigen oder sinken, und findet eben darin das Erkennungszeichen für diesen Vorgang. Das ist nicht ganz richtig, weil das Eintreten eines derartigen Ereignisses den Verkehr und die einzelnen Produktionen in verschiedenem Maße ergreift; der vorher angegebenen Ursache von Preisveränderungen gegenüber kann man jedoch diese Annahme gelten lassen. Unzweifelhaft aber ist die Folge einer solchen Veränderung die entsprechende Verstärkung oder Erleichterung des Steuerdrucks. Ein Land mit Silberwährung z. B. bringt gegenwärtig eine bestimmte Steuer leichter auf als vor dem Uebergang mehrerer Territorien zur Goldwährung und der gleichzeitigen Zunahme der Silberproduktion, und ebenso verursacht in einem Gebiete mit veränderlicher Papierwährung jede Erhöhung des Papierkurses eine Erschwerung, jedes Sinken desselben eine Erleichterung der Steuer, die nur deshalb nicht immer entsprechend fühlbar wird, weil gleichzeitig andere Momente in entgegengesetzter Richtung wirken können.

§ 14. Zum Verständniß der *Wirkungen* der Steuern ist der nothwendige Ausgangspunkt die Thatsache der dadurch verursachten Verminderung des Geschäftsertrages oder des Einkommens, beziehungsweise des Vermögens selbst, also in der Folge gleichfalls des Einkommens, der Steuerpflichtigen. Ob diese Verminderung direkt erfolgt oder, wie bei den Consumtionsabgaben, indirekt durch Schwächung der Kaufkraft des Einkommens, ist zunächst nebensächlich. Immer erhebt sich gegen einen derartigen Eingriff in das gewohnte Einkommen und den dadurch gewährten Lebensgenuß das Streben der Betroffenen, den Verlust wieder einzubringen. Hat dieses Streben keinen Erfolg, so bleibt es eben bei der Verkürzung der Bezüge und damit des Lebensgenusses oder der Möglichkeit, Ersparnisse zu bilden und neues Vermögen zu sammeln. In vielen, ja, wenn die Steuern noch nicht bis zur Grenze der Möglichkeit getrieben sind und das Volk einen kräftigen Erwerbssinn zeigt, in den meisten Fällen wird sich jenes Streben mit Erfolg geltend machen, und dann zahlt das Volk die neue Steuer mit etwas vermehrter oder geschickterer Thätigkeit. Weit einschneidendere Veränderungen in der Wirthschaft, z. B. die Reduktion der gesetzlich erlaubten Arbeitsstunden in Fabriken, wurden und werden, wenn sie nicht übertrieben auf-

treten, gleichfalls durch intensivere Thätigkeit ohne Schaden für die Produktion ausgeglichen. Insofern können neue Steuern, anstatt eine Last und ein Unglück zu sein, dauernd sogar zum Segen werden, indem sie die allgemeine Thätigkeit anregen und dadurch das Einkommen der Steuerpflichtigen selbst über die Steuer hinaus erhöhen. Sicherlich liegt in der Aussicht auf diese Wirkung keine Veranlassung für den Gesetzgeber, es mit der Auflegung neuer Steuern leicht zu nehmen, wohl aber ein Grund der Hoffnung und des Trostes, wenn dieselben unvermeidlich sind.

Sieht man aber von dieser Wirkung neuer Steuern ab und betrachtet dieselbe unter der Voraussetzung, daß sie auf dem Volke liegen bleiben, so muß man weiterhin unterscheiden, ob dieselben gleichmäßig aufgelegt werden oder nicht. Setzen wir den Fall, es gelänge, was vollständig nie gelingen wird, eine neue, sagen wir zehnproeentige, Steuer genau nach dem Einkommen aufzulegen; denn der Unterschied zwischen diesem Maßstab und dem oben empfohlenen der Leistungsfähigkeit darf hier übersehen werden. Nun ist Jeder um 10 Proeent in seinem Einkommen verkürzt und ist gezwungen, seinen Verbrauch einzuschränken oder weniger zurückzulegen. Auch im letzten Fall ist eine Verminderung des Ankaufs von neuen Produkten irgend welcher Art die Folge ebenso wie im ersten; denn das ersparte Geld bleibt nicht im Kasten, sondern wird zur Herstellung neuer Gebäude, Maschinen, Werkzeuge, zur Vermehrung des beweglichen Gewerbs- und Handelskapitals oder zur Verbesserung der Landwirthschaft verwendet; ob dies Alles durch den Sparenden selbst geschieht oder durch einen Dritten, der das ersparte Geldkapital von ihm entlehnt, ist gleichgültig. Unter allen Umständen tritt eine Verminderung der Kaufkraft der vorhandenen Steuerpflichtigen ein, der jedoch nunmehr eine verstärkte Fähigkeit der Behörden entsprechen kann, Geld auszugeben. Wir sagen: entsprechen kann, nicht entspricht; denn nur dann wird dies der Fall sein, wenn das durch die neue Steuer zusammengebrachte Geld zum Ankauf von Diensten, Nutzungen und Produkten und zwar zunächst im Inland verwendet wird. In diesem günstigsten Fall ersetzt die neue Kaufkraft der Regierung oder Gemeindebehörden im Ganzen den Abgang derselben bei den Steuerpflichtigen. Aber im Einzelnen sind es dann doch nicht die gleichen Güter, die hinfort gekauft werden. Die zur Einschränkung genöthigten Personen werden ihren Minderverbrauch vorzugsweise auf gewisse entbehrliche Güter richten, während sie andere gleich stark, manche sogar stärker consumiren. Daß nun aber die neue Kaufkraft der Behörden gerade auf solche Dienste und Produkte sich richtet, welche von jenen weniger gekauft werden, daran ist nicht zu denken; es sind vielmehr ganz andere Güter, welche dadurch zum Verbrauch gelangen, möglicher Weise gerade solche, deren Verbrauch durch die besteuerten Personen unverändert bleibt oder steigt. Die Folge dieser Veränderungen im Gesammtverbrauch des Volkes ist dort eine Erweiterung, hier ein Rückgang der Produktion und damit im Einkommen der betreffenden Producenten. Es bildet sich als Wirkung der Steuer eine neue Vertheilung des Einkommens heraus, und die der Annahme nach ursprünglich gleichmäßige Belastung des Einzelnen wird thatsächlich zur ungleichmäßigen. Erst durch eine wiederholte richtige Einschätzung der neugebildeten Einkommensgrößen ließe sich eine Gleichmäßigkeit erzielen, bis eine neue Steuerveränderung sie wieder störte. Aus dem Gesagten geht aber hervor, daß wohl eine gleichmäßig aufgelegte Steuer denkbar erscheint, ein gleichmäßig wirkende nicht.

Ohne uns hier auf die Erörterung aller Möglichkeiten einzulassen, was schon der Raum verbietet, möchten wir doch noch die Aufmerksamkeit auf die Frage lenken, wie auch unter der Voraussetzung der Gleichmäßigkeit eine neue starke lokale Steuer wirkt. Zunächst werden dadurch die Löhne, Gewerbsgewinnste, Miethzinse 2c. in der Hand der betreffenden Produeenten vermindert. Aber Arbeiter und Gewerbskapitale sind zum großen Theile mobil; sie werden sich genöthigt sehen, um ihres Erwerbs willen den Ort zu verlassen und sich der hohen Steuer zu entziehen, vor Allem solche, welche für weiteren nicht lokalen Absatz thätig sind oder unter auswärtiger Concurrenz stehen. Die zurückbleibenden für den Lokalabsatz thätigen Arbeiter und Unternehmer werden dann mit Erfolg ihre Löhne und Produktenpreise zu erhöhen suchen und sich dadurch in den Gleichstand mit den auswärts bestehenden Erwerbsmöglichkeiten setzen. Nur die Besitzer fixer Kapitale vermögen dies nicht oder blos ausnahmsweise; ihre Nutzungen und damit die Kapitalwerthe werden dauernd sinken und die ursprünglich gleichmäßige Steuer wird sich schließlich in dem Vermögensverlust der Eigenthümer solcher Kapitale als eine sehr ungleich wirkende herausstellen. Der Prozeß kann länger oder kürzer dauern; aber wenn nicht entgegengesetzt wirkende wirthschaftliche Momente, die mit der Steuer nichts zu thun haben, eintreten, so ist das Resultat unvermeidlich.

Werden neue Steuern ungleichmäßig aufgelegt, so fragt es sich, ob die Betroffenen dagegen zu reagiren im Stande sind. Es hängt dies ebenso von moralischen als wirthschaftlichen Momenten ab. Beispielsweise könnten direkte, indirekte Steuern und Gebühren zusammen den Beamtenstand schwer treffen, und doch bleiben nicht nur die dazu gehörigen Personen in ihrem Dienstverhältniß, sondern auch der Nachwuchs mindert sich nicht, vielleicht nicht einmal qualitativ, was am ehesten zu erwarten wäre. Aber wo irgend noch moralische Energie bei Ergreifung und Verfolgung des Lebensberufes besteht, werden die Betroffenen gegen die einseitige Belastung reagiren und auch über die entgegenstehenden wirthschaftlichen Schwierigkeiten Herr werden. Die Gegenwirkung geschieht dann immer nach dem bekannten, hier wenigstens als bekannt vorauszusetzenden ökonomischen Gesetz, wonach die Löhne und Gewinnste sich auszugleichen streben. Darnach werden die überlasteten Arbeiter entweder die Löhne zu erhöhen und auf ihren Dienstherrn oder den Unternehmer zu überwälzen mit Erfolg bemüht sein, oder, wenn das nicht angeht, weil die Dienstherrn lieber auf ihre Dienste verzichten und die Unternehmer die Preise ihrer Produkte nicht zu steigern vermögen, werden sie sich andern minder belasteten Thätigkeiten zuwenden, bis eine verhältnißmäßige Ausgleichung in den Lohnsätzen erfolgt ist. Daß dieselben schließlich mit Rücksicht auf die Steuer überhaupt an Sachwerth niedriger sein können als vorher, ist unverkennbar; nur eine entsprechend starke Auswanderung in minder hoch belastete Länder vermöchte dies zu hindern. Aber die Ausgleichung der durch die Steuer verursachten Ungleichheit ist erfolgt. Dasselbe findet bei den durch einseitige Besteuerung überlasteten umlaufenden gewerblichen und Handelskapitalien statt. Entweder gelingt es den Unternehmern, die Preise ihrer Produkte zu erhöhen und die Steuer auf den Käufer des Produktes zu überwälzen ohne Verminderung des Geschäftsumfangs, wie oft bei den Verbrauchsabgaben, oder die in den betroffenen Geschäften angelegten Kapitale werden andern Unternehmungen zugewendet, schließlich mit Minderung des Gewinns in diesen und Erhöhung in den verlassenen Gewerben, jedenfalls jedoch mit der Wirkung der Ausgleichung. Macht sich dann auch noch bei allgemein vermindertem Gewinnsatz im belasteten Lande Auswanderung der betreffenden Kapitale geltend, dann kann sogar eine Ausgleichung zwischen den Gewinnsten im Inland und Ausland eintreten. Nur die fixen Kapitale können sich der Wirkung einer einseitigen Belastung gar nicht oder nur ausnahmsweise entziehen. Der Gewinn aus diesen wird in der Regel eine dauernde Verminderung erleiden. Hier tritt dann nothwendig eine neue Schätzung derselben nach Maßgabe des Verhältnisses zwischen dem Gewinn, den sie geben, zu dem durchschnittlichen Kapitalgewinn ein; es sinken die direkt oder indirekt betroffenen, in ihrem mittleren Gewinnsatz verkürzten, Kapitale in ihrem Werthbetrag bis zu einem Stand, wobei der mittlere Gewinnsatz wieder erzielbar ist. Auch hier findet somit eine Ausgleichung statt, nicht jedoch mittelst Ueberwälzung der Steuern auf den Consumenten des Produkts oder auf andere Produeenten, sondern dadurch, daß die Steuer den Werth des fixen Kapitals entsprechend vermindert und der

augenblickliche Besitzer des Kapitals in seinem Vermögen Verlust erleidet; der nachfolgende Besitzer hat trotz der fortdauernden Steuerbelastung wieder den üblichen Gewinn. Ob dabei der betroffene Besitzer direkt belastet ist, wie etwa bei einer Grundrentensteuer, oder indirekt, indem eine Produktion überhaupt belastet wird, die Arbeiter jedoch und das umlaufende Kapital sich der Steuer zu entziehen vermögen, ist in Bezug auf die Wirkung derselben für den Besitzer des fixen Kapitals gleichgültig.

Wollten wir diese Wirkungen der Steuern weiter verfolgen, so würden wir die Betrachtung auf die einzelnen Steuern ausdehnen und in fremdes Gebiet übergreifen müssen. Allgemeiner Natur sind aber noch folgende Bemerkungen.

Ob eine Steuer sich nach längerem Bestehen von dem zunächst Betroffenen auf die Consumenten eines Produkts oder die Käufer einer Leistung übergewälzt *hat*, oder ob bei der Unmöglichkeit einer derartigen Ueberwälzung die Ausgleichung durch Werthminderung der fixen Kapitale wirklich schon eingetreten *ist*, läßt sich nicht immer bestimmt sagen. Die wirthschaftlichen Dinge ruhen nie; immer neue Momente kommen in Thätigkeit, die theilweise in gleicher Richtung wirken wie eine Steuer, theilweise in entgegengesetzter. Die Steuern sind eben nur ein bestimmtes Moment neben vielen andern, die der Verkehr aufnimmt und verarbeitet. Hier nun die besondere Wirkung einer Steuer aus den complexen Erscheinungen herausschälen und sie im Resultat der einzelnen Wirthschaften nachweisen ist schwer und oft unmöglich. Ist besonders die Steuer nicht hoch, so wird eine Wirkung meist gar nicht erkennbar sein. Wer aber deshalb die Tendenz des Verkehrs, die durch die Steuern bewirkten Ungleichheiten auszugleichen, selbst zu leugnen unternimmt, der stellt sich in Widerspruch mit der ökonomischen Logik und verkennt unzweifelhafte und leicht zu beobachtende Thatsachen des wirthschaftlichen Lebens.

Beispielsweise kann man bestreiten, ob eine einseitige d. h. ohne entsprechende Kapitalrentensteuer aufgelegte Grundsteuer den Preis der Grundstücke in einem Land und zu einem gewissen Zeitpunkt herabgedrückt, mit andern Worten, ob sie die Natur einer Reallast angenommen hat oder nicht. Der Verfasser hat dies 1873 für Bayern in Uebereinstimmung mit *Hermann*, *Veit* u. a. bis zu einem gewissen Grad angenommen; *Burkhart* hat die entgegengesetzte Ansicht ausgesprochen. Aber das ist eben eine That, — keine Frage des ökonomischen Princips. Letzteres erkennt auch *Burkhart* an; nur die Agrarier pflegen es zu leugnen.

Sodann darf man aus der Thatsache, daß der Verkehr auch ungleichmäßig aufgelegte Steuern auszugleichen vermag, nicht den Schluß ziehen, daß es gleichgültig sei, ob man die Steuern so oder so auflegt. Es ist ein großer Unterschied, ob man etwa eine reine Einkommensteuer als Hauptabgabe einrichtet, mit oder ohne Verbindung mit einer Vermögenssteuer, oder Ertragssteuern beziehungsweise Consumtionsabgaben erhebt. Ganz ohne Rückwirkungen im Verkehr bleibt wohl keine Steuer, auch die reine Einkommensteuer nicht. Selbst abgesehen von der oben dargestellten Wirkung auf die Kaufkraft der Betroffenen und ihren Folgen für die Vertheilung des Einkommens, kann dieselbe Veranlassung werden zu einem erfolgreichen Versuch sie unmittelbar auf Andere zu überwälzen. Ein Industrieller z. B., dessen Produkt stark begehrt ist, mag recht wohl die ihm aufgelegte Steuer auf die Käufer seines Produktes schieben. Bei Aktienunternehmungen, welche diese Steuer zu zahlen gezwungen werden, wird dieselbe regelmäßig unter die Geschäftsauslagen gerechnet, die man selbstverständlich bemüht ist, im Preise des Produkts oder der Dienste ersetzt zu erhalten. Unzweifelhaft aber hat gerade diese Abgabe am allerwenigsten die Eigenschaft, die Löhne und Kapitalgewinnste zu beeinflussen, während einseitige Grund- und Gewerbesteuern sie in hohem Maße besitzen, zu schweigen von den Consumtionsabgaben, bei deren indirekten Erhebung vom Producenten die gesetzgeberische Absicht und Voraussetzung ist, daß sie auf den Consumenten übergewälzt werden.

Das Dritte ist die Frage, ob und wie weit der durch die Wirkungen der Steuern verursachte ökonomische Zustand bei einer Aenderung, sei es Erhöhung oder Ermäßigung derselben, zu berücksichtigen ist. Wer sich nichts Anderes denken kann, als eine angeblich vom Recht und der Zweckmäßigkeit gebotene ideale Steuer, wird diese Frage schlechthin verneinen. Er wird also eine Grundsteuer einfach beseitigen, mag sie auch thatsächlich längst den Preis der Grundstücke ermäßigt haben und den augenblicklichen Besitzer nicht bedrücken, ebenso eine Häusersteuer, obgleich sie thatsächlich auf den Miether fällt oder gleichfalls den Häuserpreis ermäßigt hat; ebenso wird er Verbrauchssteuern aufheben, mögen sie auch sich vollständig eingelebt haben und in den Einkommensbezügen und Verbrauchsgewohnheiten der Betroffenen zum Ausdruck gekommen sein. Man kann auch nicht leugnen, daß radikale, tief einschneidende Veränderungen im Steuersystem eines Volks manchmal unvermeidlich sind. Aber eine conservative Politik wird davor so lange als möglich zurückscheuen und wird von dem Bestehenden erhalten, was sich mit dem Neuen irgendwie verträgt. Sie wird Steuerermäßigungen vielmehr da eintreten lassen, wo der augenblickliche Zustand einer Volksklasse oder eines Gewerbs am dringendsten eine Verminderung der Belastung verlangt und Erhöhungen dort anbringen, wo der Druck relativ am geringsten ist und eine nene Belastung am ehesten erträglich erscheint. Dabei wird es nicht nöthig oder auch nur zulässig sein, die ideale Tendenz, das Steuersystem möglichst einheitlich und gerecht zu gestalten, außer Augen zu lassen. Derartige Aufgaben zu lösen ist eine schwere aber auch eine schöne, eines Staatsmanns würdige Aufgabe.

III. Arten, System und Verwaltung der Steuern.

§ 15. Je nach dem Standpunkt, von dem aus man die Steuern betrachtet, ergeben sich mehrere Unterscheidungen derselben.

a) Sieht man auf den in Anspruch genommenen Gegenstand, so unterscheidet man *Geld-* und *Naturalsteuern*. Zu den letzteren darf man die Dienste nicht rechnen, welche die Staatsangehörigen als Geschworene, als Mitglieder von Gesetzgebungs- und Verwaltungskörpern, als Soldaten leisten, wenn und so weit sie unbelohnt sind; denn das sind keine Abgaben aus dem Vermögen des Volks, wenn sie auch mit wirthschaftlichen Opfern verbunden sind. Auch stellen sich dieselben nicht als Mittel für die Erfüllnng der öffentlichen Zwecke dar, sondern sie erfüllen dieselben unmittelbar. Wohl aber muß man solche Dienste, Nutzungen und Produkte dazu rechnen, welche anstatt sonst nöthiger Geldabgaben als Mittel für die öffentlichen Bedürfnisse gegeben werden, also beispielsweise Wohnungsnutzungen und Produkte, soweit sie ungelohnt sind, für einquartiertes Militär, für Arme, bis unlängst auch manchmal für Schullehrer, Fuhren und Arbeiten zu öffentlichen Wege- und Häuserbauten, für welche letztere hie und da nach Belieben von den Pflichtigen, anstatt sie in natura zu leisten, Geldzahlungen gegeben werden können. In wenig entwickelten Ländern kommen Naturalsteuern noch heute in größerem Umfang vor, auch in Form von Produkten, die nicht als solche verwendbar sind, sondern erst verkauft werden müssen, um für die öffentliche Verwaltung brauchbare Mittel zu liefern. In den heutigen europäischen Staaten kommen die letzteren nicht mehr vor; sie sind gänzlich durch Geldzahlungen ersetzt. Doch scheint es nicht richtig, nur diese als Steuern zu bezeichnen und sämmtliche Naturalleistungen von diesem Begriff auszuschließen.

b) Sieht man auf die Stellung des Pflichtigen zu den ihm auferlegten Abgaben, so unterscheidet man *Personal-* und *Realsteuern* oder *Subjekt-* und *Objektsteuern*. Bei diesen tritt die steuernde Person nur als der zufällige Besitzer oder Vertreter eines pflichtigen Objekts, — Grundstück, Haus, Gewerbe — auf, während bei jenen die Person als solche nach ihrer angenommenen Leistungsfähigkeit, wenn auch mit Be-

ziehung auf einen bestimmten Besitz, getroffen wird. Nahe verwandt mit dieser Unterscheidung ist die zwischen *Einkommens-* und *Ertragssteuern*. Jene sind immer Personalsteuern; diese gehören an sich zu den Abgaben vom Objekt. Werden jedoch bei der Einschätzung des Ertrags die auf demselben ruhenden Lasten mit Einschluß der Schuldzinsen berücksichtigt, so nehmen sie die Natur von Subjekts- oder Personalsteuern an. Den letzteren werden gewöhnlich auch die Steuern von denjenigen Erträgen zugerechnet, welche ihrer Natur nach ganz oder sehr überwiegend nichts Anderes als Einkommen sind, nämlich die Kapital- und Arbeitsrentensteuer. Werden aber bei der Kapitalrentensteuer die Schulden nicht berücksichtigt oder wird dieselbe in Form einer Couponsteuer erhoben, so ist sie thatsächlich eine Objektssteuer; und wird Arbeitsrente ohne Rücksicht auf etwaige Schuldzinsen und, wenn sie progressiv besteuert wird, ohne Rücksicht auf das sonstige Einkommen besteuert, dann nähert sich die Steuer stark einer solchen. — Vermögenssteuern können nach ihrem Zweck und Veranlagung ebenso Personal- wie Realsteuern sein. — Die steuerartigen Gebühren mit Einschluß der Verkehrssteuern sind überwiegend Objektssteuern; einzelne derselben wie z. B. die Erbschaftssteuer mit je nach dem Grad der Verwandtschaft verschieden hohen Sätzen und mit Befreiung der kleinen Beträge, können nur als Subjektssteuern aufgefaßt werden.

Von größter praktischer Wichtigkeit ist der Unterschied zwischen Ertrags- und Einkommensteuern. Schon oben wurde bemerkt, daß die Summen der reinen Erträge und der Einkommensbezüge in einem isolirten Lande identisch seien, daß aber in einem von andern Gebieten umgebenen Lande mit gegenseitigem persönlichen und wirthschaftlichen Verkehr Erträge des einen Landes Einkommen des andern bilden, sodann daß überall Theile des reinen Ertrags eines Geschäfts in Folge von Schuldverbindlichkeiten des Unternehmers Einkommen dritter Personen sein können. Aus dem Ersteren entspringt die Möglichkeit von Doppelbesteurungen und Steuerfreiheiten; aus dem Letzteren geht hervor, daß verschuldete Geschäftsunternehmer verhältnißmäßig immer höher belastet werden als schuldenfreie. Beide Uebel wachsen, je mehr der Verkehr zwischen den verschiedenen Ländern zunimmt, und je allgemeiner die Benützung fremden Kapitals bei der Produktion wird. Man kann deshalb mit größter Bestimmtheit voraus sagen, daß Objektssteuern, wie sie sich in den Ertragssteuern darstellen, mehr und mehr zu Personalsteuern werden umgeändert werden, mag dies nun durch einfachen Uebergang zur Einkommensteuer geschehen oder durch Umbildung der Ertragssteuern in einer Weise, wodurch sie dieser ähnlich wirken.

c) Je nach der Veranlassung, welche das Gesetz für die Feststellung einer Steuerpflicht nimmt, lassen sich Steuern vom *Besitz* und von *Handlungen* unterscheiden. Zu den ersteren gehören die Ertrags-, Einkommen-, Vermögenssteuern, zu den letzteren die meisten Verbrauchsabgaben und sämmtliche steuerartige Gebühren mit Einschluß der Verkehrssteuern. Von den Verbrauchssteuern sind die Abgaben von der Wohnung, vom Mobiliar, von Pferden u. dergl. Besitzsteuern; Zölle und Accisen sind regelmäßig Abgaben von Handlungen, die Jemand vornimmt z. B. von der Einführung eines zollpflichtigen Gegenstandes, vom Brechen des Malzes, vom Akt des Einmaischens und dergleichen mehr. Ebenso beziehen sich sämmtliche Gebühren im weitesten Sinn des Worts auf Handlungen, welche eine Person thut oder erleidet. Die Beurkundung einer Eigenthumsübertragung, der Eintrag einer Schuldforderung ins Hypothekenbuch, die Ausstellung einer Quittung oder eines Wechsels, der Antritt einer Erbschaft, die Ausgabe eines Werthpapiers sind solche zur Erhebung einer Abgabe veranlassende Handlungen, mag diese nun Steuer, Stempel, Taxe oder Sportel heißen.

d) Eine weitere Unterscheidung ergiebt sich, wenn man die ökonomische Stellung eines Pflichtigen ins Auge faßt, je nachdem derselbe eine Einnahme — Ertrag oder Einkommen — hat oder einen Aufwand zum Zweck der Befriedigung seiner Bedürfnisse macht.

Darauf beruht der Gegensatz von *Schatzungen* und *Verbrauchs-* oder *Aufwandsteuern*. Unter der Voraussetzung, daß der Verbrauch mit der reinen Einnahme eines Subjekts übereinstimmt, könnte man ebensogut jenen wie diese zum Maßstab der Steuer nehmen. Durch verschieden hohe Belastung der einzelnen Verbrauchsgegenstände ließen sich dabei die Einkommen je nach ihrer Größe verschieden treffen. Aber die Voraussetzung trifft in der Wirklichkeit nicht zu, weil Viele ihr Einkommen nicht ganz verbrauchen und Andere aus Leichtsinn, absichtlich oder aus Noth ihr Vermögen verzehren. Zur Durchführung einer allgemeinen Aufwandsteuer würde ferner erforderlich sein, die für die eigene Consumtion erzeugten Produkte zu constatiren und bei jedem Erwerb eines fremden Produkts zu unterscheiden, ob derselbe zum Zweck der Consumtion oder der weiteren Produktion stattfindet, was als unmöglich erscheint. Der bezeichnete Gegensatz hat also nicht die Bedeutung eines verschiedenen, im Uebrigen gleich berechtigten Maßstabs für die Beiziehung der Einzelnen zu den öffentlichen Lasten, sondern drückt nur den Angriffspunkt aus, bei welchem man die Steuer ansetzt.

e) Nach der Art der Erhebung unterscheidet man *direkte* und *indirekte* Abgaben. Erstere werden von der Person erhoben, von der sie der Annahme nach getragen werden sollen; letztere erhebt man von einer Person, von der man annimmt, daß sie dieselbe auf andere Personen überwälzen werde, die man eigentlich treffen will, so daß also der zunächst Besteuerte die Steuer nur vorschießt. Diese Annahme ist keineswegs immer begründet; denn die direkt erhobenen Abgaben können gleichfalls auf Andere übergewälzt werden und indirekt erhobene auf den unmittelbar Betroffenen liegen bleiben.

In etwas anderm Sinn nennt man gegenwärtig allgemein sämmtliche Schatzungen, gleichviel ob Personal- oder Realsteuern, ob Einkommens-, Vermögens- oder Ertragssteuern, direkte, die Verbrauchs- oder Aufwandsteuern, zuweilen auch die steuerartigen Gebühren und Verkehrssteuern, indirekte. Allerdings trifft dies nicht genau zu. Es werden Schatzungen auch auf indirektem Wege erhoben z. B. die englische Einkommensteuer von der Grundrente beim Pächter, von Leihkapitalrenten beim Schuldner, in Bayern früher die Steuer von grundherrlichen Gefällen beim Grundbesitzer; andererseits sind die sogenannten Luxussteuern meistens direkte, und selbstverständlich sind Accisen und Zölle immer direkte Abgaben wenn der besteuerte Producent mit dem Consumenten die gleiche Person ist. Aber die Bezeichnung rechtfertigt sich dadurch, daß sehr überwiegend die Schatzungen direkt, die Aufwandsteuern indirekt erhoben werden. Denominatio fit a parte potiori.

f) Endlich unterscheidet man mit Rücksicht auf die Art der Beischaffung eines Steuerbetrags *Repartitions-* und *Quotitätssteuern*. Bei ersteren sind die zu erhebende Summe und der zu besteuernde Gegenstand, beziehungsweise die zu treffenden Personen mit dem Maße ihrer Steuerfähigkeit gegeben. Durch Umlegung jener auf diese wird der Steuerfuß gefunden. Bei den letzteren ist der Steuerfuß gesetzlich gegeben und werden die zu besteuernden Personen oder Gegenstände als bekannt vorausgesetzt, und darnach wird ein bestimmter mehr oder minder zutreffender Ertrag erwartet. Beispielsweise wurde die 1861 veranlagte Grundsteuer in Preußen auf 10 Millionen Thaler festgesetzt und wurde darnach der Steuerfuß durch Umlegung dieser Summe auf den katastrirten Reinertrag der Grundstücke gefunden. Dagegen ist dort die classifizirte Einkommensteuer quotisirt. Für den Ausdruck Repartitionssteuer braucht man neuerdings in der Preußischen parlamentarischen Sprache den Ausdruck contingentirte Steuer. Der ganze Unterschied hat mehr in staatsrechtlichen und politischen Momenten seine Veranlassung als in steuerökonomischen und erstreckt sich ausschließlich auf die direkten Abgaben. Auf dem Gebiete der indirekten kommt ein verwandter Gegensatz zu Tage, indem man von gewissen steuerpflichtigen Personen oder Personengruppen *Pauschsummen* oder *Aversen* anstatt der gesetzlichen Abgabe von den einzelnen Gegenständen oder Handlungen erhebt. Es geschieht dies immer zu dem Zweck,

um die Kosten und Schwierigkeiten der Steuererhebung zu vermindern oder einen Ersatz für solche Abgaben zu erhalten, welche an gewissen Orten gar nicht erhoben werden. Für Letzteres sind die Zollaversa von außerhalb der Zollinie liegenden Ortschaften ein Beispiel, für Ersteres das Kesselgeld bei der Branntweinsteuer oder die Erhebung einer bestimmten Geldsumme von den Metzgern eines Orts anstatt von jedem geschlachteten Thier bei der Schlacht- oder Fleischsteuer.

§ 16. Der Begriff Steuersystem wird in doppeltem Sinne gebraucht. Einmal bezeichnet man damit diejenige Steuer oder Gruppe von Steuern, welche nach einem bestimmten eigenthümlichen Maßstab die Pflichtigen treffen; in diesem Sinne spricht man von einem System der Ertragssteuern, der Einkommen-, der Consumtionsbesteuerung. Sodann spricht man von dem Steuersystem eines Landes und begreift damit die Gesammtheit der Abgaben, wodurch der Staat und die Communen die nothwendigen Einnahmen von den Unterthanen erhalten, auch wenn dieselben gleichzeitig von den verschiedensten Standpunkten aus ergriffen werden.

Wenn man mit Hervorhebung des Begriffs System von einem richtigen Steuersystem verlangt, daß es einheitlich und logisch nach einem bestimmten Princip durchgeführt sei, so giebt es wohl einzelne Steuern und Steuergruppen, die den Namen eines solchen verdienen, schwerlich aber ein Land, das sich desselben rühmen könnte. So vielfache und durchgreifende Anstrengungen zur Einrichtung einer idealen Besteuerung gemacht wurden, so entstanden doch und entstehen überall die Steuern aus bestimmten Bedürfnissen und können sich den Einflüssen des Moments und der gegebenen historischen Verhältnisse nicht entziehen. Deshalb zeigen die Systeme allerwärts mehr oder minder starke innere Widersprüche. Zum Glück kommt es aber auch in erster Linie auf die logische Consequenz und ideale Durchführung der Steuern nicht an, sondern vielmehr darauf, ob das System seine Hauptschuldigkeit thut, die nöthigen öffentlichen Einnahmen zu liefern, und ob es mit den Bedürfnissen und Gewohnheiten der Pflichtigen genügend harmonirt. Dies kann aber auch bei Einrichtungen der Fall sein, die voll innerer Widersprüche und Verstöße gegen das logisch Richtige sind. Auch darf man bei Beurtheilung gegebener Verhältnisse nie vergessen, was oben über die Wirkungen der Steuern gesagt wurde, daß der wirthschaftliche Körper des Volks sich dem System anpaßt, und daß eine an sich mangelhafte Einrichtung, die anfänglich vielleicht als unbillig und sogar als drückend empfunden wurde, mit der Zeit erträglich wird, nicht weil sie an sich besser wurde, sondern weil man sich in dieselbe eingelebt hat.

Immerhin lassen sich jedoch gewisse allgemein gültige Forderungen aufstellen, wonach ein Steuersystem einzurichten und zu beurtheilen ist. Dieselben gestalten sich verschieden, je nachdem man sich auf den Standpunkt des Steuerärars oder des zahlungspflichtigen Volks stellt; meistens jedoch stimmen die Interessen beider Theile überein.

Dies ist namentlich bei der Forderung der Fall, die wir billig als die erste an die Spitze stellen, daß nämlich die einzelnen Steuern und das ganze System gerecht seien. Was von idealem Standpunkt aus in dieser Richtung zu verlangen sei, darüber ist im ersten Abschnitt gehandelt worden. Hier ist nur wiederholt darauf hinzuweisen, daß das scheinbar Gerechte nicht immer das wirklich Gerechte ist, und sodann, daß auch die Forderung der Gerechtigkeit, so sehr sie ihrer Natur nach als eine absolute angesehen und behandelt zu werden verlangt, im Steuerwesen doch nur eine relative ist, indem auch sie sich der allgemein gültigen Regel zu unterwerfen hat, wonach die Mittel im richtigen Verhältniß zum Zweck stehen müssen. Setzen wir den Fall, es handle sich bei Einrichtung einer neuen Grundsteuer um die Frage, ob die Grundrente direkt ermittelt werden oder ob man nur die mittleren Preise der Grundstücke erheben und darnach die Steuer auflegen soll. Es zeige sich bei den Verhältnissen des Landes, daß jenes Verfahren zwar immer noch keine vollkommen zutreffende aber doch eine genauere und damit gerechtere Veranlagung der Grundstücke möglich mache. Weiter jedoch zeige sich, daß ersteres nur durch eine Arbeit mehrerer Jahre und mit einem Aufwand von Millionen, letzteres in kurzer Frist und mit geringen Kosten durchführbar ist, daß also dort, um die Zinsen und die Amortisation der Katasterkosten aufzubringen, die Steuer alsbald höher angesetzt werden muß. Billig wird man nun Bedenken tragen, das zu gerechteren Ergebnissen führende Verfahren zu wählen, weil dann höchstens die nach der ungenaueren Steuerveranlagung zu niedrig Eingeschätzten mehr, die zu hoch Eingeschätzten nicht weniger zu zahlen haben werden, im Ganzen aber mehr Steuern erhoben werden müssen, während eine vollkommen richtige Einschätzung auch bei dem technisch besseren Verfahren doch nicht erreichbar erscheint. Gewiß ist die relative Ungerechtigkeit des ungenauen Einschätzungsverfahrens ein Uebel; aber mehr Steuer zahlen müssen ist auch ein Uebel und möglicher Weise das größere.

Eine zweite Forderung, die zunächst im Interesse des Aerars liegt, ist die, daß die Kosten der Erhebung im Verhältniß zum Ertrag gering seien. Es ist nicht weniger thöricht, Steuern einzurichten, welche für ihre Veranlagung, Erhebung und Controle einen relativ hohen Aufwand erfordern, als wenn im Privatleben ein kostbarer Geldbeutel oder Schrank angeschafft wird, in den man wenig hineinzustecken hat. Alles Geld, was für die Steuerverwaltung im weitesten Sinn verausgabt wird, muß selbst durch Steuern aufgebracht werden. Eine einzelne Steuer und ein ganzes System derselben mag deshalb in manchen andern Beziehungen Mängel haben; ist die Abgabe wohlfeil einzubringen, so ist dies ein Vortheil, der gar manche Fehler zudeckt, die sie sonst haben mag.

Damit hängt die dritte Forderung zusammen, die gleichfalls zunächst die Verwaltung angeht, daß eine Steuer wenig Veranlassung gebe zu Defrauden Seitens der Pflichtigen und Betrügereien der Erhebungsbeamten. Zu den schlimmen Folgen, welche aus der Bekämpfung dieses Uebels für die Kosten der Controle entstehen, tritt hier noch das größere Uebel einer mehr oder minder allgemeinen Verschlechterung der Sitten und einer Gefährdung der moralischen Autorität der Regierungsbeamten.

Im Interesse der Einfachheit und Wohlfeilheit der Verwaltung und der Pflichtigen liegt es viertens, lieber wenige aber viel eintragende Steuern zu haben als eine große Zahl derselben mit kleineren Erträgen. Je mehr einzelne Steuern, an um so mehr Punkten werden die Pflichtigen in ihrer freien Bewegung und Lebensannehmlichkeit gestört, und um so theurer wird die Verwaltung.

Fünftens soll ein gutes Steuersystem nicht nur die momentan nöthigen Mittel für den Staatshaushalt in ausreichendem Maße liefern, sondern auch die Fähigkeit haben, den mit der Zunahme der Bevölkerung und dem Anwachsen der öffentlichen Bedürfnisse regelmäßig steigenden ordentlichen Staatsbedarf zu decken, ohne immer wieder neue Einrichtungen oder Steuererhöhungen nöthig zu machen.

Sechstens soll es die Möglichkeit geben, die Einnahmen in der nöthigen Größe möglichst gleichmäßig zu gewinnen. Sehr starker Wechsel in den Einnahmen hat immer etwas Bedenkliches. Er führt leicht dazu, in guten Jahren vermeidbare Ausgaben zu machen, die das Budget dauernd belasten, und wofür dann beim Rückgang der Einnahmen die Mittel zur Deckung fehlen. Erfahsungsmäßig entschließt man sich dann in schlechten Jahren um so leichter, für den ordentlichen Bedarf Schulden zu machen in der Hoffnung, sie bei wiederkehrender Fluth in den Einnahmen abzuzahlen, was ebenso erfahrungsmäßig dann oft nicht geschieht. Große Staaten sind in dieser Beziehung besser gestellt als kleinere, weil dort die veränderlichen Momente sich leichter ausgleichen, und ebenso sind Staaten mit wenig privatwirthschaftlichem Erwerb, besonders aus Forsten und Eisenbahnen, besser daran als solche in entgegengesetzten Verhältnissen, weil derartige Einnahmen selbst großen Schwankungen unterliegen. Hat man denn neben solchen privatwirthschaftlichen Einnahmen

noch Steuern mit sehr veränderlichem Ertrag, dann ist es schwer, den öffentlichen Haushalt dauernd in Ordnung zu erhalten.

Andrerseits liegt es siebentens im Interesse der Finanz, Steuern zu besitzen, die im Fall der Noth leicht erhöht, im entgegengesetzten Fall ermäßigt werden können, somit beweglich sind. Auch das Interesse der Pflichtigen erfordert dies. Alle Steuererhöhungen werden von den Pflichtigen als ein Uebel, alle Ermäßigungen als eine Wohlthat empfunden. Jenes Uebel steigert sich aber, wenn die Steuern ungleichmäßig angelegt sind und jede Erhöhung die ungleiche Belastung der Einzelnen noch erheblich verstärkt, wie z. B. bei den Ertragssteuern schon wegen der Nichtberücksichtigung der Schulden geschieht. Andrerseits können Ermäßigungen für den Einen kaum spürbar sein, für den Andern eine gänzlich unmotivirte Vermehrung seines Vermögens zur Folge haben. Wo das Steuersystem der Art ist, wird ein vorsichtiger Gesetzgeber ebenso Erhöhungen wie Ermäßigungen der Steuer möglichst vermeiden müssen; aber zu wünschen sind Einrichtungen, die Beides relativ leicht ermöglichen.

Achtens verlangen die Pflichtigen mit Recht, daß eine Steuer ihren Gewerbefleiß nicht störe und ihnen nicht mehr Opfer auferlege als den öffentlichen Kassen zu Gute kommt. Auch für das Aerar gilt diese Forderung, weil jede Störung der produktiven Volksarbeit die Steuerkraft der Pflichtigen vermindert. Dagegen wird beispielsweise gefehlt, wenn die Pflichtigen genöthigt werden, viele Zeit zu verlieren, um ihre schuldige Steuer zu entrichten, wenn eine Abgabe sich durch einen erheblichen Zinsbetrag steigert, wenn Industrieen durch die Belastung unmöglich gemacht werden, wenn brauchbare Stoffe in Folge der Steuer vernichtet werden müssen, wie das bei zollpflichtigen Waaren der Fall sein kann, deren Werth durch Havarie außer Verhältniß zum Zoll sinkt, oder bei der Branntweinbrennerei, wenn die überschäumende Maische verloren gegeben werden muß, und dergleichen mehr.

Mit der Forderung einer möglichst gerechten Belastung und einer Schonung der Arbeit des Volkes hängt neuntens das Verlangen zusammen, solche Steuern zu wählen, welche diejenigen wirklich belasten, die man treffen will, und sich nicht leicht auf andere Personen überwälzen. Beispielsweise ist es ein Fehler in einem Lande und zu einer Zeit, wo starke Nachfrage nach Leihkapitalien ist, diese einer hohen Steuer zu unterwerfen, weil dieselbe dann sicher den Schuldner trifft. Allerdings wissen wir, daß der Verkehr, der solche Verschiebungen der Steuerlast hervorbringt, auch manche Ungleichheit wieder ebnet; aber Alles vermag er nicht auszugleichen, und ein Uebel bleibt es unter allen Umständen, wenn man für Fehler, die man macht, auf die heilende Kraft des Verkehrs rechnen muß.

Zum Zehnten muß man im Interesse eines guten Systems verlangen, daß die Steuern ohne große persönliche Belästigung der Pflichtigen erhoben werden, also lieber indirekt als direkt, ohne allzuhäufige und ins Einzelne gehende Deklarationen mit oder ohne eidliche Bekräftigung derselben, ohne Nöthigung, Vermögensausweise vorzulegen, ohne Haussuchungen, ohne fortwährende Beaufsichtigung der industriellen Vorgänge und dergleichen Dinge, die den Pflichtigen oft mehr verdrießen als die Steuerzahlung selbst. Vermeiden lassen sich derartige Controlmaßregeln vollständig nie, und es ist ganz Recht, wenn man Defraudationsversuchen strenge entgegentritt; denn Betrügereien sind nicht deshalb weniger verwerflich, weil sie zum Nachtheil des Staats oder der Commune geschehen. Aber Abgaben, bei denen sich solche Maßregeln vermeiden oder in engen Grenzen erhalten lassen, haben dadurch immer einen relativen Vorzug vor denen, wo dieselben unvermeidlich sind.

§ 17. Der Gedanke, den ganzen öffentlichen Bedarf mittelst einer einzigen Abgabe beizuschaffen, ist mehrfach aufgetaucht. Bekannt ist der Vorschlag der Physiokraten, zu diesem Zweck eine Grundsteuer zu wählen. Sie glaubten fälschlich, nur die Urproduktion ergebe ursprüngliches Einkommen, alle andern Klassen der Volkswirthschaft bezögen nur abgeleitetes; indem man also jene besteure, treffe man auf die kürzeste Weise Alle und zwar genau nach der Proportion ihrer Bezüge. Sie dachten, es sei gerade so, als wenn man einen Mann besteuert, der mehrere gesonderte Familien zu erhalten hat; die Verminderung des Einkommens desselben muß dann auch zur proportionalen Verminderung des Einkommens der letzteren führen. Indem man aber erkannte, daß die Industrie und der Handel gleichfalls ursprüngliches Einkommen gewähren, fiel auch jene Idee zu Boden. Wäre die Grundsteuer als einzige Abgabe wirklich eingeführt worden, so hätte sie schließlich zu nichts Anderem führen können als zu einer Confiscation der gesammten Grundrente, etwa mit Einschluß der Hausbodenrente, und damit zu einer enormen Vergrößerung des Domaniums, von dessen Rente die öffentlichen Bedürfnisse ihre Befriedigung finden konnten. Doch ist es nicht der Mühe werth, diesen Gedanken weiter zu verfolgen, welcher Jedem als unmöglich erscheinen muß, der das Privateigenthum überhaupt und auch jenes an Grund und Boden heilig achtet.

Eine andere häufig ausgesprochene Idee geht auf Einführung einer allgemeinen Einkommensteuer als einziger Abgabe, etwa mit Hinzufügung einer Vermögenssteuer zur stärkeren Belastung des fundirten Einkommens. Man darf diesen Gedanken nicht so vollständig verwerfen, wie es oft geschieht, schon deshalb, weil man in mehreren Kantonen der Schweiz diesem System wenigstens sehr nahe gekommen ist. Bei geringem Staatsbedarf, welcher die untern Klassen des Volks zu schonen gestattet, kann dasselbe wohl bestehen. Sobald aber der öffentliche Bedarf größer geworden ist, wird sich die Idee als unausführbar darstellen. Es wird nie gelingen, die niedern Klassen und wenig Vermögenden — und das wird immer die ungeheure Mehrzahl der Pflichtigen sein — überhaupt auf direktem Wege in dem erforderlichen Umfang zu den Staatslasten beizuziehen; und ebenso wächst bei den Vermöglichen mit der stärkeren Belastung der Widerwille gegen eine solche Steuer und das Streben, sich ihr zu entziehen. Was jeder einmal als Einkommen hat, das möchte er möglichst unvermindert behalten und genießen; denn davon hängt seine bürgerliche Stellung und seiner Familie ökonomische Sicherung ab. Alles dagegen, was ihm auf dem Wege dahin abgenommen wird, empfindet er mehr wie eine Erschwerung, zum Einkommen zu gelangen, als unmittelbar wie eine Verkürzung des letzteren. Und auch der Vermögliche zahlt lieber indirekt als direkt. Dann sollten auch die eifrigen Vertreter dieser Idee sich die Bedenken vergegenwärtigen, welche sich jedem Uebergang aus dem bestehenden System in ein anderes entgegenstellen.

Ohne eine Vielheit von Steuern, die das ganze Vermögen und wirthschaftliche Thun des Volkes von jeder passenden Stelle aus angreifen, ist in den jetzigen großen europäischen Staaten der öffentliche Bedarf nicht aufzubringen. Betrachtet man aber die Steuern in Beziehung auf die oben aufgestellten Regeln, so erkennt man, daß sie denselben in sehr verschiedenem Maße entsprechen.

Es ist nicht unsere Aufgabe, die einzelnen Steuern zu besprechen; wohl aber mögen einige allgemeine Bemerkungen über die großen Steuergattungen und deren Anspruch auf das Lob Platz finden, den Forderungen an ein gutes Steuersystem zu entsprechen. Als solche Gattungen lassen sich die Verbrauchsabgaben, die Einkommens- und Vermögenssteuern, die Ertragssteuern und die steuerartigen Gebühren sondern.

Die Verbrauchsabgaben haben, wenn sie auf Gegenstände der großen Consumtion gelegt sind, den entscheidenden Vortheil, daß sie viel[25]) einbringen, in Folge der

25) Der bayrische Malzaufschlag beträgt jetzt 6 Mark, der Münchner Lokalaufschlag 2 Mark. Von 1 Hektol. Malz, wozu etwa 1,4 Hektol. Gerste, Marktwaare, erforderlich sind, werden durchschnittlich 2,1 Hektol. Bier erzeugt. Der Durchschnittsverbrauch des Münchners ist auf 1,25 Lit. pr. Tag oder 456 Lit. im Jahr anzuschlagen. Darnach berechnet sich der Betrag, welchen der Münchner durchschnittlich dem Staat und der Commune durch den Bierconsum einbringt, auf 17,36 Mark. — Nach einer etwas verschiedenen Berechnung beträgt der Consum 428 Lit. Bier. — Eine solche

indirekten Erhebung ohne Belästigung der eigentlich Zahlenden erhebbar sind, und daß ihr Ertrag mit der Bevölkerung und ihrem Reichthum von selbst anwächst. Aber sie haben den Nachtheil, daß sie in der Mehrzahl viel Erhebungskosten und Kampf mit der Defraudation verursachen, in ihrem Ertrag meistens wechseln, wenig beweglich sind, den minder Vermöglichen verhältnißmäßig zu stark belasten, daß bei ihrer Einführung auf ihre Ueberwälzung von dem unmittelbar Betroffenen auf die Consumenten gerechnet wird, die sich nicht immer alsbald vollzieht, endlich daß sie, auf Roh- und Hülfsstoffe und Halbfabrikate gelegt, den Gewerbfleiß erheblich schädigen können.

Die Ertragssteuern haben den Vortheil, daß sie eine sichere, nahezu unveränderliche Einnahme liefern, in ihren wichtigsten Arten keine Defrauden zulassen und einmal durchgeführt wenig Erhebungskosten verursachen. Dagegen haben sie den Nachtheil, daß sie nicht der Bevölkerung entsprechend zunehmen, sehr wenig beweglich sind, daß sie wegen der Nichtberücksichtigung der Schulden die Einzelnen sehr verschieden belasten und sich durch den Verkehr oft anders vertheilen, als bei ihrer Auflegung beabsichtigt ist.

Die allgemeinen Einkommen- und Vermögenssteuern liefern eine wenig wechselnde Einnahme und lassen, weil sie in der Regel den Besteuerten wirklich treffen, leicht eine Erhöhung und Ermäßigung zu. — Gut angelegt treffen sie die Pflichtigen verhältnißmäßig am gerechtesten; sie verursachen wenig Erhebungskosten und bringen mit der Bevölkerung und ihrer Wohlhabenheit steigende Einnahmen; auch stören sie den wirthschaftlichen Verkehr nicht und nehmen dem Volk nicht mehr als sie einbringen. Aber die Constatirung des Einkommens ist schwer und durch die nöthigen Deklarationen und deren Controle für den Pflichtigen in hohem Grade belästigend; es besteht ein fortdauernder Kampf der einsteuernden Behörden mit der aus Unwissenheit, aus betrügerischer Neigung oder, und zwar nicht am wenigsten, aus Aerger darüber, daß sie zahlen sollen, während Andere sich der Last entziehen, hervorgehenden Steuerflucht mancher Pflichtigen. Auch ist die Erhebung in so fern lästig, als man es dabei unmittelbar mit den Pflichtigen, bei einer allgemeinen Steuer also mit der Gesammtheit der selbständiges Einkommen oder Vermögen besitzenden Unterthanen, zu thun hat.

Am wenigsten läßt sich Allgemeines über die steuerartigen Gebühren sagen, weil sie zu verschieden sind. Was sie empfiehlt, ist ihr unmittelbarer Zusammenhang mit gewissen Handlungen der Behörden, weil sie dadurch, so lange sie nur einiger Maßen im richtigen Verhältniß zu deren Bedeutung stehen, dem Pflichtigen die Vorstellung einer gerechten Belastung geben, auch wenn sie von einer proportionalen Einkommensbelastung sich noch so weit entfernen. Daß sie immer nur von Einzelnen erhoben werden, die gerade mit den öffentlichen Behörden in Berührung kommen, läßt sie der Gesammtheit erträglicher erscheinen. Finanziell sind manche davon sehr ergiebig; die meisten sind aber in ihrem Ertrag wechselnd und zu Veränderungen im Steuersatz wenig geeignet. Manche davon sind überwälzbar, andere nicht. Bei richtiger Verwaltung sind sie nicht theuer zu erheben; in Bezug auf die durch die Erhebung erfolgende Belästigung der Pflichtigen theilen die meisten derselben die Eigenschaften der direkten Abgaben.

§ 18. Wenn es sich in einem bestimmten Lande um die Wahl der Abgaben handelt, welche zweckmäßig zu einem System zu verbinden sind, so kommen außer der historischen Entwicklung des Steuerwesens ebenso sehr rein äußerliche, durch die Natur gegebene Momente, wie die Sitten und Gewohnheiten des Volks in Betracht.

Was zunächst die Verbrauchssteuern betrifft, so wird ein kleines Gebiet oder ein solches, dessen Grenzen schwer zu bewachen sind, die an sich so ergiebige Steuerquelle der

Summe wäre auf direktem Wege nie zu bekommen. Dabei unterscheidet sich diese Steuer insofern von den andern indirekten Abgaben, als ihre Erhebung sehr wenig kostet.

Zölle nur in mäßigem Umfang ausbeuten können. Der Grund ist, daß mit der Höhe derselben die Veranlassung zur Defraudation wächst, und man deshalb bei ihrer Steigerung bald zu einem Punkt gelangt, wo die Kosten der Erhebung und der Controle, namentlich der Grenzbewachung eine im Verhältniß zum Ertrag unverhältnißmäßige Höhe erreichen. Der Preuß. Steuerdirektor Kühne wies seiner Zeit nach[26]), daß unter Verhältnissen, wie wir sie im Zollverein haben, die Grenzbewachung per Meile ungefähr so viel kostet, als die Zölle per Quadratmeile einbringen. Annähernd ist dies auch heute noch richtig. Daraus folgt, daß, je länger die Grenze im Verhältniß zum Areal ist, desto mehr man Zölle vermeiden muß, welche die Grenzbewachung vertheuern. Schwer zu bewachende, namentlich stark bevölkerte Grenzen wirken ebenso wie große Ausdehnung derselben. Der Hauptvortheil, den finanziell der Zollverein brachte, war die verhältnißmäßige Verminderung der Grenzlänge und damit der Zollerhebungskosten.

Ferner ist die im Volke herrschende Consumtionsrichtung zu beachten. Bei uns sind Taback, Kaffee, Bier, Branntwein, Zucker, theilweise der Wein die ergiebigsten Steuerobjekte; in England statt Kaffee der Thee; in den romanischen Ländern neben Kaffee noch Kakao und in erster Linie der Wein. Es hat sich überall als das richtige Princip erwiesen, gerade bei solchen nicht eigentlich nothwendigen Verbrauchsgegenständen die Steuer kräftig anzusetzen, welche am stärksten consumirt werden. Auch hier ist aber der Widerstand von Wichtigkeit, welchen eine bestimmte Steuer oder ihre Erhebungsart bei der Bevölkerung und deren Neigungen zur Defraude findet[27]).

Mit den sogenannten Luxussteuern von Bedienten, Wägen ꝛc., die in England nicht unergiebig sind, wird in nicht sehr reichen Ländern wenig zu erzielen sein.

Die Ertragssteuern sind in der Form von Grund-, Vieh-, Heerdsteuern sehr alt; ihre Einführung und ihr Bestehen wird bei den meisten derselben dadurch erleichtert, daß man sich dabei an das offen zu Tag kommende Vermögen hält. Solange der Verkehr wenig entwickelt und namentlich die Benutzung fremden Kapitals noch schwach ist, können sie in der neueren verbesserten Gestalt als relativ gleichmäßige Belastung in Verbindung mit Verbrauchssteuern den öffentlichen Bedürfnissen genügen. Steigt der Verkehr, werden die Leihverhältnisse allgemeiner, die gewerblichen Betriebe verwickelter und schwer verfolgbar, wird die Landwirthschaft sehr intensiv, der Handel zum Theil im Ausland betrieben, dann verlieren sie ihre Anwendbarkeit, und es macht sich das Bedürfniß ihrer Umbildung nach dem Princip der Einkommensteuer oder des vollen Uebergangs zur letzteren geltend, eher in den Städten als auf dem Lande und bei Leihkapitalbesitz, Gewerben und Handel früher als beim Landbau. Es ist nicht zufällig, daß von den deutschen Mittelstaaten Sachsen zuerst den Uebergang vollzogen hat, daß man in Bayern mit seiner überwiegend bäuerlich agrikolen Bevölkerung sich besonders zurückhaltend zeigt. Ebenso ist es natürlich, daß die Einkommen- und Vermögenssteuer in den deutschen Städten bis ins Mittelalter zurückreicht. Aber dem vollen Uebergang stellt sich der Widerwille der Bevölkerung, ihr Einkommen und Vermögen zu constatiren, und das Streben sich der Steuer zu entziehen in manchen Gebieten als ein schweres ja unüberwindliches Hinderniß entgegen. Thiers wird wohl gewußt haben, warum er diese Steuer in Frankreich für unausführbar erklärte, und als bemerkenswerth darf hervorgehoben werden, daß freiwillige Nachzahlungen defraudirter Steuern, sogenanntes conscience money, nur aus England und Württemberg als häufiger vorkommend bekannt sind, wobei indeß zu bemerken ist, daß die Gesetzgebung nicht überall gleiche Veranlassung dazu giebt. Wie unsre neuern Verkehrsverhältnisse sich entwickelt haben, ist der immer weiter gehende Uebergang zur Einkommensteuer allein oder

26) Ranke, histor. polit. Zeitschrift, II. S.526.

27) Ueber die angebliche Liebhaberei der Elsaß-Lothringer zur Defraude nach der naiven Erklärung eines Lothringer Blattes vergleiche Leydhecker in der Z. f. St.W. 1877 S. 484.

besser in Verbindung mit einer Vermögenssteuer bestimmt zu erwarten. Die letztere giebt nicht nur die Möglichkeit, das unfundirte Einkommen zu schonen, sondern eventuell auch stärkere außerordentliche Ausgaben durch Steuern zu decken.

Die Gerichts- und Verwaltungsgebühren sind auch in ihrer Eigenschaft von wirklichen Steuern, nicht blos als Ersatz für die Kosten der behördlichen Akte, ebenso wie die Verkehrssteuern zum Theil sehr alt, letztere beispielsweise als Schutz- und Abzugsgelder; die Mehrzahl aber ist neueren Ursprungs. Sie sind entstanden aus dem Finanzbedürfniß der neueren Staaten (Frankreich, Holland) bei zunehmender Entwicklung des Verkehrs, wo man mit Verbrauchs- und Ertragssteuern nicht mehr ausreichte. Daß man sich anfangs vorzugsweise an den Grundbesitz hielt, ist begreiflich, weil man sich dabei an die Feudalabgaben [28]) anschließen konnte, zudem derselbe leicht zu greifen und das bewegliche Vermögen noch seltener war. Allmählig wurde auch dieses ergriffen und heutzutage geht man auch bei uns mit Recht darauf aus, dasselbe mittelst Börsen- und Quittungssteuern, Werthpapier- und Wechselstempel u. s. w. schärfer beizuziehen. Wo man, wie in Frankreich, sich scheut, mit der direkten Besteuerung des Einkommens vorzugehen, ist die allseitige steuerliche Ergreifung der Akte des Verkehrs mit mobilen Werthen gewisser Maßen ein Ersatz dafür. In den westlichen Staaten Europas machen diese Abgaben ein Viertel bis ein Drittel sämmtlicher Abgaben aus, im Osten bei minder entwickeltem Verkehr und geringerem Reichthum etwa ein Fünftel in Oesterreich, über ein Siebentel in Ungarn, über ein Zwanzigstel in Rußland. Daraus sieht man, daß sie sich finanziell nicht entbehren lassen. Aber als Glieder eines Steuersystems, das in einem bestimmten Verhältniß zum Einkommen steht, lassen sie sich schwer auffassen, schon deshalb, weil sie sich überwiegend an einzelne rein individuelle Akte anschließen.

§ 19. In Betreff der Steuerverwaltung ist die allgemeine Steuerlehre auf enge Grenzen angewiesen, weil die meisten Steuern besondere Einrichtungen nöthig machen. Sehen wir ab von der selbstverständlichen Forderung der möglichsten Bestimmtheit der Steuerpflicht, sodann von der weiteren, daß die Bequemlichkeit der Zahlenden berücksichtigt und die erforderlichen Steuercredite gewährt werden sollen, so nehmen allgemeinen Charakter folgende Punkte in Anspruch.

1) Der Steuerverwaltung steht die Gesetzgebung gegenüber. Aufgabe der letzteren ist die Festsetzung der Steuerpflicht nach Subjekt und Objekt, des Maßstabs der Belastung, bei Repartitionssteuern des aufzubringenden Betrags, endlich der zur Durchführung der Gesetze nöthigen Organe und Einrichtungen mit Einschluß der Strafen. Aufgabe der Steuerverwaltung ist es, nach Maßgabe der Gesetze die Steuerpflicht der einzelnen Personen festzusetzen, die Steuern einzuheben und ihren Betrag an die allgemeine Kassenverwaltung abzuliefern. Ob man mit Wagner [29]) auch die Vorbereitungsarbeiten für Gesetzesveränderungen der Verwaltung als Aufgabe zuweisen will, ist nebensächlich.

Die Verwaltung kann zur Ausführung ihrer Aufgabe des Rechts nicht entbehren, Verordnungen zu erlassen, und es ist erfahrungsmäßig nicht wohlgethan, diese Befugniß allzusehr einzuengen. — Ob und wie weit den Pflichtigen zustehen soll, über Verfügungen der Verwaltungsbehörden in Betreff der Steuerpflicht der Einzelnen und deren Umfang die Entscheidung der ordentlichen Gerichte anzurufen, hängt von der Stellung ab, welche diese den Organen der Verwaltung gegenüber in einem Staate einnehmen, und von dem Vorhandensein von Garantieen gegen Willkür im Organismus der Verwaltungsbehörden selbst. Die Regel bildet, daß Klagen wegen angeblich unrichtiger Steuerforderungen nicht an die Gerichte gebracht werden können, sondern von den höheren Verwaltungsorganen,

28) Block, dictionnaire de l'administration française 1856 p. 761, 11.

29) A. a. O. § 537.

welche in diesem Fall als Gerichte fungiren, entschieden werden. Aber selbstverständlich ist es, daß gegen Strafverfügungen der Verwaltungsorgane die ordentlichen Gerichte angerufen werden können.

2) Die Steuerorgane des Staats bedürfen bei der Veranlagung der Steuer im Einzelnen der Mitwirkung der Gemeindebehörden, beide der Mitwirkung der Pflichtigen selbst. Doch beschränkt sich letztere Mitwirkung in der Hauptsache auf die direkten Steuern. Hier ist dieselbe theils darauf gerichtet, den Behörden die nöthigen Anhaltspunkte zur Beurtheilung und Festsetzung der Steuerpflicht der Einzelnen nach ihrem Vorhandensein und Umfang zu verschaffen, theils ihnen das Geschäft der Veranlagung der Steuern selbst ganz oder zum Theil abzunehmen.

Ersteres geschieht mittelst der Deklarationen oder Fassionen der Pflichtigen über ihr Einkommen oder Vermögen, über ihre gewerblichen Einrichtungen und die Zahl der von ihnen beschäftigten Gehülfen, über die von ihnen eingenommenen Schuld- und Miethzinse und dergleichen. Solche Deklarationen sind nicht zu entbehren, sollten jedoch nicht über das dringendste Bedürfniß der Einschätzungsbehörden ausgedehnt werden. Nicht blos deswegen, weil das Deklariren ein widerwärtiges Geschäft ist und man die Ehrlichkeit und Pflichttreue des Menschen in Steuersachen nicht ohne Noth auf die Probe stellen soll, sondern auch wegen der Schwerfälligkeit und Unwissenheit so vieler Pflichtigen. Bei der allgemeinen Einkommensteuer macht sich das Bedürfniß nach Deklarationen am umfassendsten und entschiedensten geltend. Aber gerade hier ist davor zu warnen, daß man nicht die Deklarationspflicht zu einer allgemeinen mache, weil man dann doch nur zum Theil werthlose Erklärungen bekommt und ihre große Zahl eine ernstliche Prüfung derselben durch die Behörden unausführbar macht. Besser wird angeordnet, daß zwar Jeder deklariren darf und daß von Jedem eine Deklaration verlangt werden kann, daß aber erst von einer gewissen Stufe des Einkommens an die Abgabe derselben obligatorisch sein soll. Freilich entsteht dann die Schwierigkeit, die Einzelnen je nach ihrer Zugehörigkeit zur höheren oder tieferen Stufe zu scheiden; sie ist aber ein geringeres Uebel als die Einholung von Deklarationen von sämmtlichen Pflichtigen und deren Prüfung. Bei der großen Masse der Pflichtigen kommt man leichter und im Ganzen genau genug mittelst Einschätzung derselben durch die Gemeindebehörde oder besondere mit den örtlichen Verhältnissen vertraute Steuerausschüsse zum Ziele.

Letzteres geschieht je nach dem Zweck, der erreicht werden soll, in der verschiedensten Weise. Hat man es mit Repartitionssteuern zu thun, so kann es thunlich sein, die Repartition der bestimmten Steuersumme unter die gesetzlich bestimmten Pflichtigen diesen selbst zu überlassen. — Ebenso hat es sich als vortheilhaft gezeigt, die Einschätzung einzelner steuerpflichtiger Personen oder Gegenstände in bestimmte Klassen den Gemeinden oder einer Vertretung der Pflichtigen zu überweisen, z. B. die Classification der Grundstücke nach ihrer Bonität zum Zweck der Grundbesteuerung durch sie vornehmen zu lassen. — Weiter geht die Bildung von Steuerausschüssen zur Einschätzung der Pflichtigen und eventuell auch zur Entscheidung von Reklamationen gegen die erste Einschätzung auf Grund von Deklarationen oder ohne solche. Ganz zu entbehren sind dieselben unter unsern heutigen Verhältnissen entschieden nicht. Weder Staats- noch Gemeindebehörden, mindestens in den größeren Orten, vermögen ohne solchen Beistand, selbst wenn man ihnen das Recht gibt, Sachverständige zu befragen, die Verantwortlichkeit für eine genügend zutreffende Einsteuerung zu übernehmen. Aber schon die Bildung solcher Ausschüsse veranlaßt die schwierige Frage, ob man der Wahl ihrer Mitglieder durch die Pflichtigen selbst, durch gewisse Vertretungskörper des Volks oder durch die Behörden, seien es die des Staats oder der Gemeinden, den Vorzug geben, ob man die Annahme einer Wahl für obligatorisch erklären, an welche Bedingungen man das passive Wahlrecht knüpfen und welche

Funktionsdauer man den Gewählten einräumen, beziehungsweise auflegen soll. Weiterhin entsteht die Frage, wer in den Ausschüssen den Vorsitz führen, welche Stellung die Steuerbeamten selbst darin einnehmen, ob die Ausschüsse das Recht haben sollen, Sachverständige einzuvernehmen, die Pflichtigen selbst vorzuladen und zu Aufklärungen zu veranlassen. Alle diese Fragen können nur aus den concreten Verhältnissen eines Gebiets und des Volks heraus beantwortet werden, wenn man eine die Steuerzwecke wirklich fördernde Einrichtung schaffen und das Bewußtsein einer gerechten Vertheilung der Steuerlast unter den Pflichtigen erzielen will. Nach unserer Erfahrung besteht die größte Gefahr bei solchen Einrichtungen weniger in den Aeußerungen des Concurrenzneides, des Klassenhasses, persönlicher Freund- und Feindschaft als darin, daß die Ausschüsse sich gerne eines falschen Lokalpatriotismus befleißigen und darauf bedacht sind, ihren Bezirk oder ihre Gemeinde im Verhältniß zu andern ja nicht zu hoch zu belasten, was natürlich immer zu niedrige Einschätzungen veranlaßt. Es ist begreiflich, daß sich diese Neigung in den Hauptstädten am wenigsten kund gibt; sie kann aber ganze Provinzen ergreifen. Um dies zu vermeiden, wird man jedenfalls die Einrichtung so treffen müßen, daß die centrale Gewalt im Staate in den Ausschüssen ausreichende Geltung zu gewinnen weiß.

3) Auch zur Erhebung der Abgaben kann der Staat die Hülfe der Gemeindebehörden und beide die Hülfe der Pflichtigen schwer missen. Beispielsweise hat sich die Einrichtung gut bewährt, die Personalsteuer von Dienstboten, Gewerbsgehülfen und dergleichen Personen beim Dienstherrn, beziehungsweise Geschäftsunternehmer, anstatt beim Pflichtigen selbst, also auf indirektem Wege zu erheben. Auch die Erhebung der Steuern von Dividenden bei den Aktiengesellschaften anstatt bei den Aktionären gehört hieher, ebenso die weniger unbedenkliche Einrichtung, die Steuer von Leihkapitalzinsen beim Schuldner zu erheben, der sie hinwiederum bei der Zinszahlung an den Gläubiger in Abzug bringen soll. — Sodann hat sich die Einrichtung, gewisse Staatssteuern durch die Gemeindebehörden, wie da, wo die Gemeindesteuern in Zuschlägen zu den Staatssteuern erhoben werden, jene gleichzeitig mit diesen durch die Organe des Staats erheben zu lassen, in weitem Umfang eingebürgert und bewährt. Man erspart dem Pflichtigen damit oft weite und mehrfache Gänge und den Behörden Arbeit und Kosten. — Die Gemeinden für die aufzubringende Steuersumme verantwortlich zu machen, kann bei gewissen Zuständen (Rußland) nothwendig sein, ist aber unter unsern Verhältnissen nicht nöthig und bedenklich. — Steuerexecutionen sollten überall Sache der Staatsbehörden, beziehungsweise der Gerichte sein.

4) Steuerverpachtungen, in den antiken Staaten und in Frankreich vor der Revolution sehr verbreitet, werden jetzt mit Recht principiell verworfen. Nur da, wo ein verlässiges und brauchbares Beamtenpersonal nicht besteht, wie in den orientalischen Gebieten, sind sie noch nothwendig, und auch bei uns können sie ausnahmsweise zulässig sein. So namentlich, wenn die Steuererhebung mit einem technischen Betrieb verbunden ist, wie bei der regiemäßigen Verarbeitung und dem Verkauf von Tabak. Hier zeigen Beispiele noch aus der neuesten Zeit, daß sich die Interessen des Fiskus und des Publikums mit denen des Steuerpächters recht wohl vereinigen lassen. Auch bei Oktroiabgaben kann unter Umständen Verpachtung angezeigt sein, ebenso bei Wegegebühren und Brückenzöllen, wenn die Aufstellung eines besonderen Erhebers zu theuer ist. Immer aber sollte Verpachtung nur dann stattfinden, wenn die zu erhebenden Abgaben der Willkür des Pächters entzogen sind und die Erhebung keine unmittelbare Aeußerung der Autorität der Staatsgewalt den Einzelnen gegenüber nöthig macht.

5) Der Zweck von Verpachtungen ebenso wie der Beiziehung der Gemeindebehörden zum Geschäft der Steuerhebung ist der, daß man dadurch die letztere möglichst wohlfeil einrichten, namentlich Beamtenpersonal ersparen will. Dies entspricht der Stellung, welche die Finanzverwaltung überhaupt und die Steuerverwaltung insbesondere im Staate einnimmt.

Diese hat immer nur für die Mittel zur Erfüllung der Staatszwecke zu sorgen, ist nicht selbst Staatszweck. Der Richter, der Polizeibeamte, der Soldat repräsentiren Staatszwecke, der Rentbeamte nicht. Deshalb ist er nicht weniger nothwendig wie jene; aber er steht den andern Kategorien von Beamten in der Unmittelbarkeit seines Wirkens für den Staat nicht gleich. Ein Gericht, eine Schule, ein Bataillon über das Bedürfniß hinaus sind gewiß ein Uebel; aber sie bewirken doch eine leichter zugängliche und deshalb bessere Rechtspflege, vermehrte Unterrichtsgelegenheit, größere Macht des Staats. Ein Steueramt zu viel bewirkt gar nichts, als daß man weniger Mittel hat für eigentliche Staatszwecke. Aus diesem Grund ist die größte Sparsamkeit in den Einrichtungen der Steuerverwaltung Pflicht. Selbstverständlich darf jedoch diese nie so weit gehen, daß darunter der Zweck leiden würde. Demnach ist eine Belohnung der Dienste der mit dem steuerzahlenden Publikum unmittelbar verkehrenden Beamten zu verlangen, welche sie der Gefahr der Bestechung und des Unterschleifs vollkommen entrückt und für die höheren Stellen die Gewinnung der tüchtigsten Kräfte sichert. Die Belohnung muß nicht nothwendig immer in einem festen Gehalte an Geld und etwa hinzukommenden Naturalbezügen, Wohnung, Gartengenuß, Holz, bestehen; sie kann zweckmäßig auch zum Theil in Tantiemen der vereinnahmten Steuern festgesetzt werden. Man erzielt damit den größten Fleiß der Beamten, hält weitgehende Ansprüche an Gehaltserhöhungen und Pensionen fern, das niedere Hülfspersonal, wofür der Beamte zu sorgen hat, wird dem Privatverkehr und seinen Erwerbsbedingungen näher gebracht, die Abgaben selbst werden mit der erforderlichen Sorgfalt eingezogen. Diesen Vortheilen des Systems stehen auch Schattenseiten gegenüber, namentlich die Verschiedenheiten in den Bezügen der Steuerbeamten, die Möglichkeit großer Strenge in der Beitreibung der Abgaben und einer nicht würdigen Stellung des Hülfspersonals. Doch lehrt die Erfahrung, daß sich diese Uebelstände überwinden lassen, und wo das System sich historisch entwickelt hat, hält man daran fest.

§ 20. Literatur. Die in den §§ 9—13 der ersten Abhandlung dieses Bandes besprochene Literatur ist auch für die allgemeine Steuerlehre bedeutend. Das Gleiche gilt von den Schriften über politische Oekonomie, welche in der zweiten Abhandlung des ersten Bandes besprochen worden sind; besonders die englischen enthalten Erörterungen über die allgemeine Steuerlehre.

Die für die heutige Auffassung dieser Disciplin wichtigsten Werke sind L. v. Stein's Finanzwissenschaft, 4. Auflage 1878 und Wagner's Finanzwissenschaft 1880, 2. Theil. Diesen reiht sich Schäffle's Steuerpolitik (1880) an, die mehr ins Einzelne eingeht und praktische Zwecke verfolgt. — Am Beginn des Kapitels über Besteurung (S. 139 u. ffg.) giebt Wagner einen Literaturnachweis, auf den hier der Kürze wegen verwiesen wird. — Theils zur Ergänzung desselben, theils Einzelnes daraus hervorhebend führe ich noch folgende Schriften an.

Außer den bekannten rechtsphilosophischen Schriften von Stahl, Ahrens, Trendelenburg u. a. sind erwähnenswerth das letzte Buch von K. Sal. Zachariä, 40 Bücher vom Staat, 1839—42. — R. v. Mohl, Encyklop. d. St.W. 1859, S. 676 und ffg. — Schmitthenner, 12 Bücher v. Staat III, 1845, S. 355 u. ffg. — Joh. Schön, St.-Wiss. 1840, S. 255. — Desselben, Grundsätze der Finanz, 1832 —.

Ueber einzelne Fragen der allgemeinen Steuerlehre sind als belehrend zu bezeichnen die Schriften des Vereins für Socialpolitik, besonders Band III, VIII und X, worin die Personalbesteurung, die progressiven Steuern und die Communalbesteurung zum Theil sehr gut besprochen werden. Dazu gehören die der gleichen literarischen Bewegung angehörigen Schriften von Held, Einkommensteuer 1872 und Burkart, die Reform der direkten Steuern in den Annalen des d. R. 1874, ferner: die bestehenden Einkommensteuern eben daselbst 1876, 77 und 79.

Von großem Werth sind die Darstellungen des Finanzhaushalts einzelner Staaten, unter denen Lehzen über Hannover (1853) und Regenauer über Baden (1863) hervorragen. — Die wichtigste Quelle für das Studium wie der speciellen so auch der allgemeinen Steuerlehre bilden jedoch die Verhandlungen der Parlamente über Steuerfragen, besonders die Protokolle und Berichte der Commissionen. In ihnen spiegeln sich nicht blos die jeweiligen allgemeinen Anschauungen ab, sondern es treten die Gedanken der Staatsmänner hervor, welche die Aufgabe der Steuerreformen zu lösen unternehmen, in der Regel aber es verschmähen, sich literarisch darüber auszusprechen. Leider sind diese Quellen meist schwer zugänglich.

VI.

Specielle Steuerlehre. I. Theil.

Die sogenannten directen Steuern,

insbesondere die Ertrags-, Personal-, Einkommen- und Vermögenssteuern.

Von

Adolph Wagner.

Jacob, Staatsfinanzwiss. Halle 1821. I. § 561—682, 708 ff. v. Malchus, Handb. d. Finanzwiss. Stuttg. u. Tüb. 1830. I .§ 39—59. Rau, III. passim I. § 247—296, bes. II. § 297—405. Umpfenbach, Finanzwiss. Erlangen 1859. I. § 75—98. Pfeiffer, Staatseinnahmen. Stuttg. u. Leipzig 1866. II. 99—305, passim auch 1—99. Bergius, Finanzwiss. Berl. 1871. § 36—45. Stein, F.W. 4. A., passim I. 366—Schluß, bes. II. 1—150, mitunter auch zu vergleichen d. früheren Aufl. A. Wagner, F.W. I. § 94, 95, 143, 144, II. (allgem. Steuerlehre, wonach mehrfach im Folgenden die allgemeineren Principien- und verwaltungstechnischen Fragen) § 329—338, 340 ff., passim § 353 ff., desgl. 363—429, 438 ff., bes. § 451—466, 485—489, 533—536, 539—545, 549—555, 563—572, passim § 576—598. Leroy-Beaulieu, traité de la science des fin. Par. 1877. ch. 4—8, 10. E. de Parieu, traité des impôts. Par. 1862 ff., bes. B. I. Murhard, Theor. u. Polit. der Besteuer. Gött. 1834. S. 181 ff. J. G. Hoffmann, Lehre v. d. Steuern. Berl. 1840, bes. S. 62, 94 ff. v. Hock, öffentl. Abgaben u. s. w. Stuttg. 1863. § 13, 14, 26—30. Eisenhart, Kunst d. Besteuer. Berl. 1868. S. 42—159. Maurus, moderne Besteuer. Heidelb. 1870, bes. Cap. 2—4. A. Held, Einkommensteuer. Bonn 1872. Die Personalbesteuer., Gutachten d. Ver. f. Socialpolit., S. d. V. f. S. III. Leipzig 1872 (bes. das Gutachten v. Nasse). Neumann, progress. Einkommenst. 1874 (Gutachten H. 8). Verhandl. d. gen. Ver. darüber. 1875. H. 11 d. Vereinsschriften. Neumann, Ertrags- oder pers. Steuern. Freib. 1876. Ders., d. Steuer nach d. Steuerfähigkeit in Conrad's Jahrb. B. 35 u. 36. Ders., schweb. Fin.fragen, in Schmoller's Jahrb. 1882 (bes. auch für terminol- und Eintheilungs-Streitfragen und für die Liter. darüber). Jetzt bes. Schäffle, Steuerpolit., passim im 1. Abschn., sonst S. 199—356. Robert Meyer, Princ. d. gerechten Besteuerung. Berl. 1884. — Ueber Communalbesteuer. speciell: Gutachten d. Ver. f. Socialpolit. H. 12. 1877. Verhandl. 1877. H. 14 der Vereinsschriften. Daraus ausgearb. A. Wagner, die Communalsteuerfrage. Leipzig 1878. v. Bilinski, Gemeindebesteuer. Leipzig 1878. R. Gneist, preuß. Finanzreform durch Regulir. d. Gemeindesteuern. Berl. 1881. — Vgl. auch A. Smith, wealth of nations V. ch. 2. Ricardo, principles ch. 8, 10—18. J. St. Mill, V. ch. 3. — In diesem Werke bes. Helferich, Abh. allgem. Steuerlehre, Schall, Abh. Aufwandsteuern, allgem. Grundsätze. v. Reitzenstein, Communalbesteuerung.

I. Zur Terminologie, Begriffsbestimmung und Classification der hier behandelten Steuern [1]).

§ 1. Weder in der Wissenschaft noch in der Praxis besteht auf dem Gebiete der Steuern eine ganz feste, allgemein gebräuchliche Terminologie. Sowohl die Namen der

1) Vgl. hierüber bes. die oben gen. Abhandlungen Neumann's, auch dessen Kritik der Stein'schen und Schäffle'schen Lehren, worin ich Neumann übrigens nicht immer beistimme. S. ferner Schall's gen. Abh., auch betreffs der Abweichungen von mir. Eine kritische Auseinandersetzung mit Neumann, Schall u. A. habe ich an diesem Orte unterlassen zu müssen geglaubt. Die in einigen Punkten fehlende Uebereinstimmung zwischen Helferich, Schall und mir betrachte ich für ein Sammelwerk wie das Handbuch eher als förderlich, denn als bedenklich, da sie dem denkenden Leser die vorhandenen Controversen zeigt.

großen Steuergattungen als diejenigen der einzelnen Steuern werden vielfach verschieden angewandt. Dies gilt nicht nur zwischen den verschiedenen Sprachgebieten der modernen Kulturvölker, indem hier der sonstige Vortheil einer gemeinsamen, aus dem Griechischen oder Lateinischen stammenden technischen Terminologie großentheils fehlt oder der Sprachgebrauch bei technischen Ausdrücken dieses Ursprungs (so bei den Worten: „direkte" und „indirekte" Steuern) wenigstens nur im Allgemeinen, nicht aber genauer übereinstimmt. Es gilt gerade auch in unserem deutschen Sprachgebiete, unter dem nachweisbaren und leicht begreiflichen Einfluß der politischen Zersplitterung. In der Wissenschaft sind zwar öfters Versuche gemacht worden, eine bestimmte Terminologie einzubürgern. Aber wenn auch einige Fortschritte in dieser Richtung nicht mehr zu verkennen sind, so sind wir doch noch nicht zu einem allgemeinen wissenschaftlichen Sprachgebrauch gelangt. Das ist auch kaum zu verwundern, denn hier wie sonst in der Politischen Oekonomie und in verwandten Wissenschaften hängt die Terminologie mit tieferen Momenten, so mit der Bildung des ganzen Steuersystems, auch wohl mit sonstigen Principienfragen zusammen. Ein Auseinandergehen in den letzteren — und wo fände das mehr statt als in der Besteuerung! — bedingt dann folgerichtig auch wieder Abweichungen in der Terminologie.

Obwohl nun hier in der speciellen Steuerlehre ein näheres Eingehen auf diese terminologischen und verwandte Streitfragen nicht zu erfolgen hat, vielmehr in dieser Beziehung auf die aus anderer Feder herrührende vorangehende Abhandlung dieses Werks über die „allgemeine Steuerlehre" verwiesen werden muß, ist es bei dem Schwankenden des Sprachgebrauchs und bei den Abweichungen verschiedener Autoren in der Terminologie, in der Systematik und in der ganzen Auffassung der Steuern doch unvermeidlich, auch an dieser Stelle einige bezügliche kurze Erörterungen einzuschalten, denn nur so läßt sich eine Grundlage für die weiteren Ausführungen dieser Abhandlung schaffen und das Gebiet von Steuern, welche sie behandelt, genauer umgrenzen[2]).

1. Directe und indirecte Steuern.

§ 2. Keine Unterscheidung der Steuern nach großen Kategorieen wird häufiger gebraucht als diese. Das weist immerhin darauf hin, daß hier in der That ein, wenn nicht ganz durchgreifendes, so doch ein tiefgreifendes Unterscheidungsmerkmal vorliegt, obgleich das letztere notorisch von der Praxis und vollends von der Theorie keineswegs überall in demselben Moment gefunden wird.

In der Praxis der modernen öffentlichen Haushalte ist die Unterscheidung zwischen direkten und indirekten Steuern die Alles beherrschende, in Bezug auf Gesetzgebung, Verwaltung, wie auch auf die obwaltenden Ansichten über die Vorzüge und Nachtheile, die wirklichen oder vermeintlichen Wirkungen einer jeden dieser großen Steuergattungen. Die Praxis pflegt demgemäß alle ihre Steuern oder doch wenigstens ihre Hauptsteuern in diese beiden Kategorieen einzureihen. Die außerhalb bleibenden Steuern bilden mehr nur eine Ausnahme von dem „aus direkten und indirekten Steuern zusammengesetzten" (freilich nur euphemistisch dann sogenannten) „Steuersystem". — Aehnlich verfährt wohl die Finanzstatistik, besonders die „vergleichende" (zwischen verschiedenen Staaten)[3]).

Beispiele aus der modernen Praxis. Preußen. Im Staatshaushaltetat erscheinen als „direkte" Steuern die Grund-, Gebäude-, classificirte Einkommen-, Classen-, Gewerbesteuer, die Eisenbahnabgabe, dazu treten die direkten Steuern in Hohenzollern, ferner Fortschreibungsgebühren, dann Strafbeträge und sonstige Einnahmen. Unter den „indirekten" Steuern stehen die Reste der Reichssteuern (d. i. Zölle, Rübenzucker-, Salz-, Tabak-, Branntwein-, Brausteuer, Spielkartenstempel), eine Entschädigung für Kosten der Statistik des auswärtigen Waarenverkehrs, der Antheil an der deutschen Wechselstempelsteuer, die Stempel-, die Erbschaftssteuer, verschiedene gebührenartige Abgaben (Brücken-, Fähr-, Hafen-, Strom-, Canal-, Niederlage-, Krahn-, Waagegelder), die gerichtlichen Kosten und Strafen[4]) und einige andere ähnliche Posten. — In Baiern gelten als direkte Steuern amtlich die Grund-, Haus-, Gewerbe-, Capitalrenten-, Einkommensteuer, als indirekte die Taxen (incl. Stempel) und Strafen, die Erbschaftssteuer, der Malzaufschlag, die Hundesteuer, der Rest der Reichssteuern. — In Württemberg sind die „direkten" Steuern die Grund-, Gebäude-, Gewerbe-, Apanagen-, Capitalrenten-, Einkommensteuer, die Abgabe von Wandergewerben, die „indirekten" die „Accise", die Hundesteuer, die Wirthschaftsabgaben, die Sporteln. — In Baden sind außer den üblichen Verbrauchssteuern die „Liegenschafts-, Schenkungs- und Erbschafts-Accise" zu den indirekten gerechnet. — In (West-)Oesterreich sind die „direkten" Steuern die Grund-, Gebäude-, Gewerbe-, Einkommensteuer und die Executionsgebühren, die „indirekten" die Zölle, die Verzehrungssteuern, das Salzmonopol, Tabakmonopol, der Stempel, die Gebühren von Rechtsgeschäften, Mauthen, Puncirung (also letztere beiden: gebührenartige Abgaben), sogar das Lotto. — In Frankreich sind die amtlich und im Etat sogen. direkten Steuern die Grund-, Personal- und Mobiliar-, Thür- und Fenster-, Patent- (Gewerbe-) Steuer, dazu die Taxe der Steuerrollen; der direkten Steuer assimilirt sind einige Specialtaxen, so die Taxe der Güter der todten Hand, die Abgabe der Bergwerke, Gebühren für Beglaubigung von Maß und Gewicht, für Apothekenvisitation, aber auch die Pferde-, Wagen-, Club-, Billardsteuer. Die Zölle werden nicht unmittelbar zu den indirekten Steuern gerechnet. Letztere umfassen die verschiedenen inneren Verbrauchssteuern, aber auch die Abgaben vom Personenverkehr auf den Bahnen, das Tabak- und Pulvermonopol. Die Registerabgaben (Enregistrement) und Stempel werden nicht zu den indirekten Steuern gezählt.

2) Vgl. ähnliche Erörterungen in Schall's Abh. Aufwandssteuern.

3) Ueber die Behandlung der verschiedenen Steuern durch die Finanzstatistiker s. u. A. v. Czörnig, österr. Budget f. 1862 (Wien 1862) II. 453 ff., Gerstfeldt's neuere finanzstatist. Schriften (1880, 1881), die vergleichenden Tabellen in einzelnen Jahrgängen des Goth. Hofkalenders, so Jahrg. 1880, bes. Riecke, internat. Finanzstatist. Stuttg. 1876. S. 16, 23.

Es ergiebt sich hieraus, was denn auch durch die Praxis anderer Staaten bestätigt wird, daß der Begriff der „direkten" Steuern in der Praxis weniger schwankt als derjenige der „indirekten" Steuern. Zu jenen werden überall die unter dem Namen Einkommen-, Classen-, Grund-, Gebäude-, Gewerbesteuer vorkommenden und ähnliche gerechnet. Zu den indirecten allgemein nur die verschiedenen Arten „innerer Verbrauchssteuern" (auf Salz, Tabak, Bier, Wein, Branntwein, Zucker u. s. w.), regelmäßig auch die in Monopolform erhobenen Verbrauchssteuern und die Zölle. Dagegen werden Stempelgefälle, Registerabgaben, Taxen, die Erbschaftssteuer, mancherlei Gebühren, Gerichtskosten wohl mitunter ebenfalls in der Praxis „indirecte" Steuern genannt, öfters aber auch als eine oder mehrere besondere Gruppen von Steuern neben den „directen" und „indirecten" Steuern unterschieden. Auch in Betreff von Steuern, wie der Miethsteuer des Miethers, der Hundesteuer, gewisser sogen. Luxussteuern (Pferde, Wagen, Bedienten), ist keine gleichmäßige Kategorisirung in der Praxis üblich.

§ 3. Die wissenschaftliche Steuertheorie hat zwar, besonders in Deutschland, statt der Unterscheidung zwischen „directen" und „indirecten" Steuern wohl mit Recht öfters andere Unterscheidungen ihren Untersuchungen zu Grunde gelegt. Aber, wenn auch vielfach nur in Anpassung an den Sprachgebrauch der Praxis, greift sie demungeachtet im Verlauf der Erörterungen gern zu diesen Ausdrücken. Auch fehlt es nicht an hervorragenden Autoritäten früherer wie neuester Zeit (J. G. Hoffmann, Schäffle), welche diese Unterscheidung zwischen directen und indirecten Steuern doch als die wesentlichste auch vom wissenschaftlichen Standpuncte aus betrachten und ihr in der Hauptsache alle anderen unterordnen. Indem die Steuertheoretiker dann bestimmte Merkmale der Uebereinstimmung und Unterscheidung als die wesentlichen Kriterien für die Classification der einzelnen Steuern zu Gattungen und Unterarten feststellen, reihen sie folgerichtig jede Steuer in die und die Classe. Die einzelnen Theoretiker rubriciren verschieden, weil sie eben verschiedene Merkmale

4) Die Gerichtskosten und Strafen sind erst in den letzten Jahren hier eingereiht, seitdem ihre Einziehung vom Justizministerium, bez. den Gerichten auf die Verwaltung der indir. Steuern übergegangen ist (die Wiederherstellung des früheren Zustands wird jetzt erfolgen, Etat f. 1885/86); ein gutes Beispiel, wie zufällige technische Verwaltungseinrichtungen für die Terminologie der Praxis mit von Einfluß sind.

als die wesentlichen ansehen. Ueber das wenn nicht allein richtige, so doch zweckmäßigste Verfahren in dieser Beziehung muß hier eine Entscheidung getroffen werden.

Beispiele aus der Steuertheorie. Die verbreitetste Lehre findet den Unterschied zwischen direkten und indirekten Steuern vornemlich in der Erhebungsart oder in dem Verfahren, welches man anwendet, um von den zu besteuernden Personen die Steuer wirklich zu erlangen. So namentlich Rau (Fin. 5. A. I. § 593): „unmittelbar erhobene oder direkte" sind solche Steuern, wo sich die Steuer geradezu an die Personen richtet, welche man belasten will, wo daher der Steuerzahlende zugleich der Belastete ist. „Mittelbar erhobene, vorgeschossene oder indirekte" sind Steuern, von Personen gefordert, die sie nach der Absicht der Staatsgewalt nicht selbst tragen, sondern von den zu Besteuernden sich ersetzen lassen sollen. Diese Unterscheidung hält sich also auch an die Ueberwälzungsverhältnisse. Im Wesentlichen hat sich der Verfasser dieser Abhandlung in seiner Finanzwissenschaft dieser Auffassung angeschlossen (Wagner, Fin. II. § 338, 388). Hier sind dann die von der Praxis regelmäßig sogen. direkten Steuern auch in der Steuertheorie „direkte", von den dort sogen. indirekten sind es hier die Zölle, die inneren, beim Producenten erhobenen Verbrauchssteuern, die gewöhnlichen Accisen, Octrois oder Thorsteuern, auch die in Monopolform ausgelegten Steuern (streng genommen außer dem Fall des unmittelbaren Absatzes der Regie an den Consumenten). Die den Eigenthümer oder Consumenten selbst belastenden Steuern auf einzelne Gebrauchsobjekte (Wohnung, Wagen, Pferde, Hunde) sind dagegen nach dieser Auffassung zwar Gebrauchssteuern, aber direkte (sogen. „direkte Aufwands-, Luxussteuern" u. s. w.). Die gebührenartigen Abgaben, Registerabgaben, Stempel, Gerichtskosten u. s. w. fügen sich überhaupt nicht genau in diese Eintheilung, gehören aber nach ihr wohl ebenso oft zu den direkten als zu den indirekten. Die Erbschaftssteuer ist danach eine direkte Steuer.

Dieser Auffassung ist u. A. J. G. Hoffmann (Lehre v. d. Steuern S. 71) entgegengetreten. Er will Steuern auf den Besitz direkte, auf Handlungen indirekte nennen, wonach dann die sonst sogen. direkten meist auch hier „direkte" sind, dagegen zu den indirekten namentlich die Verbrauchssteuern, aber auch Stempel, Registerabgaben u. s. w. gehören. Manche Schwierigkeiten erheben sich jedoch gegen die allgemeine Anwendung dieser Begriffsbestimmung, so u. A. bei den vorhin erwähnten „direkten Aufwandssteuern". Schäffle, Steuerpolitik, S. 58 ff., 75 ff., 358) hat jüngst die Unterscheidung zwischen direkten und indirekten Steuern geistvoll und tief in vielfach origineller Weise behandelt, doch liegt bei ihm, wenigstens nach der formellen Seite, eine der Hoffmann'schen verwandte Auffassung zu Grunde. Auch gibt er mehr eine oftmals sehr zutreffende Charakteristik und Begründung als eine präcise Definition beider Gattungen. Die direkten Steuern sind nach ihm für die Belastung der Durchschnittssteuerkraft bestimmt, die indirekten sind das individualisirende Element der Besteuerung und schließen sich deshalb an einzelne Verbrauchs-, Spar-, Erwerbsakte, an einzelne Thatsachen und Handlungen an. Folgerichtig rechnet Schäffle daher außer den üblichen Verbrauchssteuern, den Luxus- und ähnlichen Steuern auch die Erbschaftssteuer, die Register- und Stempelabgaben, mancherlei Gebühren zu den indirekten. So gern ich zugebe, daß dadurch gewisse principielle Fragen der Steuertheorie und einige praktische Probleme der Steuerpolitik gefördert werden, hat mich doch auch Schäffle nicht davon überzeugt, daß die ältere, in der Theorie übliche Auffassung des Unterschieds aufgegeben werden müsse, auf die er auch selbst mehrfach zurückkommt. (S. auch Schall, Aufwandst. § 2.) — L. Stein's wieder ganz abweichende Terminologie (Fin. 4. A. I. 455 ff.) ist nur verständlich im Zusammenhang mit seiner (m. E. unhaltbaren) Terminologie und Auffassung national-ökonomischer Grundbegriffe, so des „Capitals", formell steht und fällt sie mit dieser, ist aber materiell auch sonst steuertheoretisch zu bemängeln und überhaupt willkürlich.

Nach der hier festgehaltenen ersten der citirten theoretischen Auffassungen sind „directe Steuern solche, wo nach der Voraussicht, bez. nach der Absicht des Gesetzgebers der Steuerzahler auch der Steuerträger ist, wo also eine Ueberwälzung auf Andere nicht vorausgesetzt oder gar gewünscht, mitunter selbst gesetzlich verboten oder mit Strafen bedroht wird; indirecte sind umgekehrt solche, wo der Steuerzahler voraussetzungsweise nicht der Steuerträger ist oder selbst absichtlich es nicht sein soll, sondern wo eine Ueberwälzung auf Andere vorausgesetzt und gewünscht, ja ebenfalls wohl selbst durch Gebot zu erreichen gesucht wird"[5]).

5) Nach Wagner, Fin. II. 269. Für die allgemeine Theorie der Ueberwälzung s. eb. den Abschn. S. 259 ff. und in diesem Werke die Abhandl. über die allgemeine Steuerlehre, auch passim unten die Bemerk. bei d. einzelnen directen Steuern. Ob und wieweit jene Voraussicht oder Absicht des Gesetzgebers zutrifft, daß eine Steuer überwälzt oder nicht überwälzt wird, ist theoretisch in der Lehre von der Ueberwälzung, practisch in jedem einzelnen Falle besonders zu untersuchen. Vgl. über Ueberwälzung bes. o. Falck, Steuerüberwälz. Dorp. 1882, Kaizl dgl. Lpz. 1882, Schanz, über baier. Bierst. in Schmoller's Jahrb. 1882 S. 563, (auch Allg. Ztg. 1883 fortgesetzt), Rob. Meier, Princ. d. Besteuer. S. 193 ff.

§ 4. Die zu den directen Steuern gehörenden Steuerarten und einzelnen Steuern. In Gemäßheit obiger Begriffsbestimmung sind regelmäßig — nemlich abgesehen von den einzelnen vorkommenden Ausnahmefällen — folgende Steuern als directe anzusehen: 1) die sogen. (eigentlichen) Schatzungen, d. h. Steuern, welche „bestimmten einzelnen Personen aufgelegt werden auf Grund bestimmter, ganz oder doch wesentlich, namentlich für längere Zeit, feststehender Thatsachen ihrer individuellen Lebens-, Besitz- und Erwerbsverhältnisse und der in diesen Thatsachen sich äußernden Steuerfähigkeit;" darunter können mit gereiht, eventuell indessen davon auch abgesondert werden 2) die sogen. directen Aufwand- und Luxussteuern, welche den Besitzer von Objecten des Nutzvermögens und denjenigen, welcher sich bestimmte persönliche Genüsse erlaubt, unmittelbar („direct") treffen (Wohnungs-, Hunde-, Pferde-, Wagen-, sonstige „Luxussachen-", Dienstboten-, Bedientensteuern); endlich 3) die Erbschaftssteuer und gewisse Arten in der Form der Registerabgabe, des Stempels u. s. w. erhobener Steuern auf einzelne Rechtsgeschäfte, der neuerdings sogen. „Verkehrssteuern".

Die zweite Reihe dieser Steuern, die direkten Aufwand- und Luxussteuern, gehören zu der großen Gruppe der „Gebrauchsbesteuerung" (s. u. § 5) und werden nach einer für das Handbuch getroffenen Vereinbarung nicht in dieser, sondern in der nächsten Abhandlung in Verbindung mit den sonstigen Ge- und Verbrauchssteuern besprochen werden. Als direkte Steuern haben sie nach ihren Wirkungen und nach den technischen Seiten der Steuerverwaltung so Vieles mit den Schatzungen gemeinsam, daß sie eben deshalb auch nach obiger Begriffsbestimmung mit zu ihnen gezählt werden können. Vgl. Wagner, Fin. II. § 336, 489, 494. Die Erbschaftssteuer gehört zu den vom Verfasser so genannten Steuern auf den Erwerb durch Anfall, ohne eigene persönliche wirthschaftliche Leistung des Erwerbers (Wagner, Fin. II. § 334, 473, 482 bis 484). Sie wird mit den Verkehrssteuern (in Stempelform erhobenen Abgaben u. s. w., Steuern auf einzelne Rechtsgeschäfte, Wagner, Fin. II. § 334, 467—473), mit welchen sie vielfach rechtsgeschichtlich und zum Theil nach dem heutigen positiven Recht unserer Staaten näher zusammenhängt, in diesem Werke erörtert. So verbleiben für diese Abhandlung die eigentlichen Schatzungen, das Hauptgebiet der direkten Besteuerung. Welche einzelnen Steuern zu diesen Schatzungen gehören und daher hier besprochen werden sollen, ergibt sich aus dem Folgenden[6]).

2. Erwerbs-, Besitz- und Gebrauchssteuern[7]).

§ 5. Die Erwerbssteuern sind solche, welche das Einkommen oder Vermögen des zu Besteuernden im Erwerb oder in der Entstehung bei ihm aufsuchen. Die Besitzsteuern verfolgen beides im Besitz des Einzelnen, die Gebrauchssteuern im Gebrauch, bezw. Verbrauch, bei der Verausgabung und Nutzung.

Die Erwerbsbesteuerung umfaßt wieder drei Arten von Steuern nach den Arten des vorkommenden Erwerbs, nemlich Steuern auf den berufsmäßigen Erwerb, auf denjenigen durch einzelne Acte oder Rechtsgeschäfte und auf denjenigen durch Anfall und durch Werthzuwachs ohne eigene persönliche wirthschaftliche Leistung. Die Steuern auf den berufsmäßigen Erwerb sind regelmäßig directe Steuern und zwar Schatzungen, bilden also den Gegenstand dieser Abhandlung.

Auch die Besitzsteuern sind dreierlei Art: allgemeine Vermögens-

6) Vgl. bes. Neumann's Auss. in Schmollers Jahrb. 1882 S. 952 ff. in seinen kritischen, freilich nach der Form (!) und sachlich mehrfach zu bemängelnden Ausführungen über die Controverse. Er nähert sich der Hoffmann'schen Auffassung. Meine jedenfalls von meinem Standpunkt in der Controverse folgerichtige Einweisung der Erbschaftssteuer in die directen Steuern halte ich auch dem beliebten Neumann'schen Ausrufungszeichen (S. 958) gegenüber aufrecht.

7) Diese neuerdings vom Verfasser eingeführte Classification ist deswegen wichtig, weil sie u. E. am besten der Bildung eines wissenschaftlich richtigen, practisch brauchbaren und vollständigen Steuersystems, das diesen Namen verdient, zu Grunde gelegt wird. Für das Folgende s. das Nähere in Wagner, Fin. II. § 334, 451 ff. (S. 409—439). Zum Theil abweichend Schall a. a. O.

steuern, partielle desgleichen und Steuern auf einzelne besondere Objecte des Nutzvermögens (die oben sogen. directen Luxussteuern). Alle diese Steuern sind regelmäßig directe und alle, — auch von einem abweichenden Classifications-Standpunkte jedenfalls aber die zwei ersten Arten, — sind Schatzungen. Diese Vermögenssteuern fallen daher in den Rahmen dieser Abhandlung.

§ 6. Die Steuern des berufsmäßigen Erwerbs zerfallen steuertechnisch und steuerrechtlich in zwei größere Classen, in Subject- und Ojectsteuern, je nachdem sie sich unmittelbar an die Person, d. h. regelmäßig an die erwerbende, Einkommen, Erträge, Vermögen beziehende, in sich zusammenfassende Person, daher meistens an das Rechts- und Wirthschaftssubject oder aber unmittelbar an die Ertrag gebenden bezw. wenigstens Ertragsfähigkeit besitzenden Objecte, an die Ertragsquellen und erst alsdann an die Personen, welche diese Objecte oder Quellen besitzen (regelmäßig: im Eigenthum haben) anknüpfen[8]).

1. Die Subjectbesteuerung des berufsmäßigen Erwerbs kann auf dreifache Weise verwirklicht werden: einmal so, daß man die Personen als solche, als erwerbende oder als Elemente, welche auf das Vorhandensein von Erwerb (Einkommen, Vermögen) schließen lassen — insofern zugleich als Steuerobjecte — besteuert, eventuell unter Berücksichtigung einiger besonderer Thatsachen des Erwerbs oder Besitzes oder der darauf hinweisenden ökonomischen, socialen und rechtlichen Stellung (z. B. des „Standes“) jener Personen; so ergeben sich die directen reinen Personal- (Kopf-, Familien-, Heerd-) Steuern, welche bei der genannten Eventualität in primitive Formen allgemeiner Vermögens-, Grund-, Haussteuern, in Standes- und in sogen. (personale) Classensteuern übergehen. Zweitens kann man das Einkommen einer Person gleich unmittelbar als Ganzes ziffermäßig zu ermitteln suchen und es so der directen Besteuerung unterziehen; so gelangt man zur nominellen directen Einkommensteuer, welche eine allgemeine Einkommensteuer bei ihrer Ausdehnung auf alle wirthschaftlich selbständigen Personen (insbesondere die physischen Personen) wird, sich aber auch auf gewisse nach der Höhe des Einkommens unterschiedene Classen von Personen beschränken kann, z. B. auf diejenigen, deren Einkommen ein bestimmtes Minimum überschreitet. Eine dritte Art, die erwähnte Subjectbesteuerung zu verwirklichen, stimmt mit der zweiten im Endziel überein, weicht aber von ihr in der Methode ab. Man sucht nemlich die wirklichen Erträge der einzelnen unterscheidbaren Ertragsquellen, die im Einkommen einer Person zusammenfließen, zunächst einzeln für sich zu ermitteln, eventuell unter Benutzung der sonstigen Object- oder Ertragsbesteuerung, und bildet dann durch Addition das (Gesammt-) Einkommen der steuerpflichtigen Person (oder läßt es sie selbst auf diese Art bilden): die „Einkommensteuer als System der Ertragsbesteuerung“ — (England § 28).

2. Die Object- (auch Ertrags- bezw. Ertragsquellen-) Besteuerung trennt das ertraggebende oder ertragsfähige Object von dem es im Eigenthum besitzenden oder es bewirthschaftenden Rechtssubject und besteuert insofern „das Object als solches“: ein Ziel, welches allerdings nicht immer und überall mit voller Consequenz bei dieser Besteuerung befolgt worden ist oder wird. Von den hierher gehörigen einzelnen Steuern, welche zugleich Schatzungen und regelmäßig directe Steuern sind, ist als die älteste und gewöhnlich bis auf

8) Die Subjectsteuern könnten im allgemeinsten Sinne des Worts wohl auch Personal-, die Objectsteuern Realsteuern heißen, doch werden diese Namen, besonders der zweite, meistens in etwas anderem, engerem Sinne gebraucht (s. u.). Die Objectsteuern werden jetzt gewöhnlich unter dem Namen Ertragssteuern zusammengefaßt, denen dann wohl die Subjectsteuern als „Personalsteuern“ oder als „Personal-, Einkommens- (und Vermögens-) Steuern“ gegenübergestellt werden.

unsere Zeit verbreitetste und bedeutendste die (agrarische) Grundsteuer hervorzuheben. In der neueren, nach rationellen Gesichtspunkten vorgehenden Praxis haben sich, namentlich auf dem europäischen Continent (Oesterreich Frankreich, deutsche Staaten) an diese Steuer besondere weitere „Ertragssteuern“ angeschlossen, nemlich eine (früher zum Theil mit der Grundsteuer verbundene) Gebäudesteuer, seine Gewerbesteuer — von verschiedenem Umfang, meist die „Gewerbe im engeren Sinne“, Handwerk, Fabrication, Handel, Transportgewerbe u. s. w. treffend —, in neuester Zeit mehrfach eine besondere „Leihzins- oder Capitalrentensteuer“ (vom Ertrag des verliehenen Capitals), auch wohl eine mit zu den Ertragssteuern gezählte directe „Lohn- und Besoldungssteuer“. Für einzelne specielle Ertragsquellen sind mitunter auch besondere selbständige Ertragssteuern ausgebildet worden, so die Wald-, Grundgefäll-, Bergwerk-, Eisenbahn-, Actiengesellschaftssteuer. Bisweilen bilden solche Steuern, so die Wald-, die Gefällsteuer, aber auch nur Theile der allgemeinen Ertragssteuer, hier der Grundsteuer, mit einigen, aus der Natur der Ertragsquelle abgeleiteten besonderen Bestimmungen.

Die Grund- und Gebäudesteuer, theilweise auch die Gewerbesteuer werden wohl als Realsteuern zusammengefaßt, denen dann die specielle direkte Lohn- und Besoldungssteuer, ebenso wie die verschiedenen Formen der Kopf-, Familien-, Classen-, Einkommensteuern als „Personalsteuern“ gegenüber stehen. Die Gewerbesteuer hat aber meistens auch etwas vom Charakter einer Personalsteuer, die Capitalrentensteuer in gewissen Fällen ebenfalls, weil sich bei ihnen die Erträge nicht in dem gleichen Maße wie bei den „echten“ oder „reinen“ Realsteuern, der Grund- und Gebäudesteuer, „objektiviren“, d. h. vom Eigenthümer, bez. Wirthschaftssubjekt loslösen lassen. Die Capitalrentensteuer als „Couponsteuer“ gleicht ferner der Grund- und Gebäudesteuer. Bei folgerichtiger rationeller Ausbildung und genügender Ausdehnung auf verwandte Kategorieen von Ertragsquellen stellt die „moderne Ertragsbesteuerung“ in sich noch am ehesten ein wirkliches Steuersystem dar (§ 42—46).

§ 7. Die beiden in diese Abhandlung gehörigen Besitzbesteuerungsformen, die allgemeine und die partielle Vermögenssteuer, sind wenigstens in neuerer Zeit und in Europa von geringer practischer Bedeutung, doch ist die erste jüngst von der deutschen Steuertheorie wieder mehr in den Vordergrund geschoben worden (Neumann, Verein für Socialpolitik). Die allgemeine Vermögenssteuer trifft im Princip alles Vermögen aller (selbständigen) Personen im Staate, insbesondere der physischen, nach seinem durch Anschläge oder Declarationen ermittelten Werth. Auch hier kann aber, wie bei der allgemeinen Einkommensteuer, eine Beschränkung z. B. auf die Personen mit einem ein bestimmtes Minimum übersteigenden Vermögen stattfinden. Die partielle Vermögenssteuer erfaßt nur gewisse Kategorieen von Vermögensobjecten, z. B. „Nutzvermögen“ einer Person, oder das „Capital“ derselben, oder wieder Arten davon, wie das (in gewöhnlichen Darlehen, Hypotheken, „Werthpapieren“ angelegte) „Leihcapital“, immer nach dem auf eine bestimmte Weise zu ermittelnden Werthe[9]).

3. Weitere Punkte der Terminologie.

§ 8. Von solchen sind für die hierhergehörigen directen Erwerbs- und Besitzsteuern oder Schatzungen folgende besonders wichtig:

1. Von Bedeutung gerade bei diesen Steuern ist die scharfe Unterscheidung zwischen Steuerquelle und Bemessungs- (Umlegungs-, Veranlagungs-, Vertheilungs-) Grundlage und demnach zwischen eigentlichen (reellen, wahren) und nominellen (scheinbaren) Vermögens-, Capital-, Einkommensteuern u. dgl. m. „Steuerquelle ist derjenige Güter- oder Werthbetrag, aus dem eine Steuer reell entrichtet (gezahlt,

9) Da diese Vermögenssteuern das Vermögen oder Theile davon nicht nach concreten Objecten, sondern dem Werthe nach in der Person des bestimmten Besitzers zusammenfassen und sich insofern an diese Person anschließen, gehören sie in dieser Hinsicht, wie die Einkommensteuer zu den Personalsteuern und unterscheiden sich so von den Realsteuern. — S. Wagner, Fin. II. § 333, 486—488.

getragen), Bemessungsgrundlage ist die Thatsache, bez. das Object (also eventuell ein bestimmter Güter- oder Werthbetrag, wie „das Einkommen“, „das Vermögen“, „der Verbrauch“ einer Person), nach welchem die Steuer umgelegt wird.“ Die Steuern, bei denen der näher bezeichnete Werthbetrag nach dem gesetzgeberischen Gedanken die Bemessungsgrundlage sein soll — der gewöhnliche Fall —, sind insofern nominelle Einkommen-, Vermögens-, Capital-, Verbrauchssteuern, so die oben genannten Subject- und Object-, Personal- und Real-, auch die allgemeinen und partiellen Vermögenssteuern. Die Steuern, bei welchen dagegen das betreffende Object u. s. w. nach jenem Gedanken die Steuerquelle sein soll — und regelmäßig auch wirklich ist — sind reelle Steuern der durch den speciellen Namen näher bezeichneten Art. So normal die Einkommensteuern, auch die Erbschaftssteuern, dagegen nur ausnahmsweise die Vermögens- und Capitalsteuern. Letztere und ebenso die Verbrauchs-, die meisten Verkehrssteuern sollen vielmehr nach der Steuerquelle fast immer (reelle) Einkommensteuern sein, welche aus dem Einkommen entrichtet werden. In der Wirklichkeit tragen sich die Dinge — allerdings gewöhnlich nur ausnahmsweise — aber auch anders zu, z. B. eine der Ansicht nach reelle Einkommensteuer wird in einem Specialfall aus dem Vermögen eines Steuerpflichtigen gezahlt, also hier für ihn eine reelle Vermögenssteuer[10]).

2. Für die practische Durchführung der Besteuerung durch die Steuerverwaltung bedarf es schon in der Steuergesetzgebung und weiter in den sich daran schließenden (Ausführungs-)Verordnungen einer Reihe von Bestimmungen über einzelne Puncte in möglichst präciser und unzweideutiger Fassung. Solche Puncte sind namentlich auch für die in diese Abhandlung gehörenden Steuern die Begriffe des Steuersubjects, des Steuerobjects, der Steuereinheit, des Steuersatzes, ferner die Verwaltungs-Einrichtungen des Einsteuerungsverfahrens, der Steuerkataster und der Steuerrollen, endlich die Besteuerungssysteme nach dem Repartitions- und nach dem Quotitätsprincip[11]).

a) Steuersubject oder Steuerpflichtiger in diesem rechtlichen Sinne ist die Person, von welcher rechtlich die Steuer zu zahlen ist. Dieser „Steuerzahler“ ist bei den directen Steuern, der gesetzlichen Präsumption nach, gewöhnlich identisch mit dem Steuerträger, d. h. mit demjenigen, welcher schließlich die Steuer aus seinem Einkommen oder Vermögen auch trägt. Neben oder statt dem Steuersubject kann eventuell ein andere Person für die Steuerzahlung haften, der sogen. Steuerhaftende (z. B. der Pächter für den Grundherrn oder umgekehrt). Auch kann es gesetzliche Stellvertreter des Steuersubjects geben, welche bei Behinderung, Abwesenheit u. dgl. des letzteren diesen vor der Behörde vertreten.

Bei den in diese Abhandlung gehörigen Steuern ist das Steuersubjekt daher regelmäßig der Bezieher des Einkommens bei den Classen-, Einkommensteuern, der Eigenthümer der Ertragsquelle bei den Ertragssteuern, des Vermögens, Capitals bei den Vermögenssteuern, der Familienvorstand bei Familien-, Heerdsteuern, z. Th. bei den Kopfsteuern, hier auch die be-

10) S. Wagner, Fin. II. § 330, 370 ff., mit der weiteren, öfters erforderlichen Unterscheidung zwischen dem einzel- und dem volkswirthschaftlichen Standpunkte in der Frage der Wahl der Steuerquelle und bei der Beurtheilung der Zulässigkeit reeller Vermögens- und Capitalsteuern. — Die Bemessungsgrundlage läßt sich auch in einem besonderen, von dem sonstigen etwas abweichenden Sinne des Wortes (s. u.) als „Steuerobject“ bezeichnen.

11) Hier folge ich der Terminologie und Begründung in meiner Finanzwiss. II. § 331, 537 ff. (Abschn. v. d. Steuerverwaltung), bes. § 543; damit ist zu vergleichen, hie und da abweichend, Rau, Fin. I. § 282, 295, u. II. 299. Vielfach abweichend in der Terminologie und in gewissen damit zusammenhängenden Grundauffassungen Stein, I. 433 ff. und danach in der spec. Steuerlehre, m. E. oft willkürlich, dem Sprachgebrauch nicht selten Zwang anthuend und nicht immer zur Klärung beitragend. S. außerdem Schäffle, Steuerpolit., in den „grundlegenden Erörterungen“ S. 3 ff., und Hock, öff. Abgaben. Vgl. auch Schall's Abh. VII. in diesem Handbuche. Weitere terminologische Einzelheiten werden, soweit nöthig, im Verlauf dieser Abhandlung an betreffender Stelle berührt werden.

stimmte physische Person, die nach den Merkmalen der Kopfsteuer speciell für sich steuerpflichtig ist; anderseits ist z. B. in der Staatsbesteuerung mitunter auch die „Provinz“, der „Kreis“, die „Gemeinde“ als solche bei dem Princip der communalen Steuerhaftung als Steuersubjekt zu bezeichnen (antike Beispiele, russische Gemeindesteuerhaft, württemb. Verhältnisse § 35).

b) Steuerobject ist der Umstand, dessentwegen, besonders die Sache, für welche (wegen des Eigenthums, Besitzes, Gebrauchs derselben), bei Steuern, welche unmittelbar auf Personen gelegt oder nach ihnen umgelegt werden (wie bei Kopf-, reinen Personal-, Familiensteuern), eventuell auch die Person, für welche die Steuer zu zahlen ist.

Bei den Einkommensteuern ist das Steuerobjekt der „Einkommenbezug in der und der Höhe“, bei den Vermögenssteuern der „Vermögensbesitz in dem und dem Betrage“, bei den Classensteuern der Umstand, daß eine Person nach ökonomischen, socialen u. s. w. Merkmalen in die und die Classe der Steuer hineingehört, bei den Ertragssteuern das Grundstück, Haus, der Gewerbebetrieb, Capitalzinsenbezug, Lohn-, Besoldungsbezug u. s. w., wie anderseits z. B. bei den direkten Aufwandssteuern der Hund, der Wagen, das Pferd, der herrschaftliche Bediente u. dgl. m., bei den (Grenz-) Zöllen die zollpflichtige, die Grenze passirende Waare, bei den Verkehrssteuern das steuerpflichtige Rechtsgeschäft, bez. die Urkunde darüber.

c) Steuereinheit ist das einzelne Steuerobject nach Zahl, Maaß, Gewicht, bei Steuerobjecten, welche in Geldwerthbeträgen ausgedrückt werden, der bestimmte gesetzliche Einheitswerth, nach welchem der Steuersatz als Quote normirt wird.

Bei Kopf- und Familiensteuern ist „der Kopf“ oder „der und der Kopf“ (z. B. der männliche oder der des und des Alters), „die Familie“, „der Heerd“, bei den Ertrags-, den Einkommen-, Vermögenssteuern, vielen Verkehrssteuern etwa „das Hundert“ des und des Geldwerths, „ein“ Contrakt, „eine“ Vollmacht, „ein“ Gewerbetrieb in anderen Fällen, „ein Centner“ bei Zöllen, Verbrauchssteuern u. s. w. die Steuereinheit.

d) Steuersatz ist der auf die Steuereinheit fallende gesetzliche Steuerbetrag.

Z. B. 10 M. Zoll vom Centner einer Waare a, 80 Pf. vom Centner roher Zuckerrüben, 1 M. von einem stempelpflichtigen Aktenstück, 1 Rubel vom steuerpflichtigen Kopf, 72 M. vom Classensteuerpflichtigen in der obersten Steuerstufe, aber auch bei Geldwerthbeträgen der Einkommen-, Vermögens-, Ertrags- und Verkehrssteuern so und so viel Procent. In diesen letzteren Fällen, wo eine bestimmte Geldsumme (regelmäßig 100) die Steuereinheit ist, nennt man den Steuersatz häufig den „Steuerfuß“. Doch läßt sich dieser Ausdruck auch allgemeiner in gleicher Bedeutung wie „Steuersatz“ gebrauchen.

e) Einsteuerungs-Verfahren (Steuer-Veranlagung) ist das Verfahren der betreffenden Verwaltungsbehörden zur Ermittlung der concreten Steuersubjecte, Steuerobjecte und Steuereinheiten und zur Feststellung der individuellen Steuerschuldigkeiten nach Maßgabe der Steuergesetze. Dieses Verfahren zeigt bei den großen Klassen, wie den „directen“ und „indirecten“ Steuern und zum Theil auch bei den einzelnen Steuern jeder Classe characteristische Verschiedenheiten.

f) Steuerkataster (Steuerbücher) heißen bei allen Schatzungen, in der Praxis besonders bei den Realsteuern des Ertragssteuersystems die Verzeichnisse der amtlich gesammelten Thatsachen des Einsteuerungsverfahrens.

Besonders wichtig und schwierig sind die Grundsteuerkataster, welche wohl die größte solcher Operationen darstellen (Alt-Rom, neuere und neueste Zeit, bes. seit dem 18. Jahrhundert); ferner die Gewerbesteuerkataster, die Gebäudesteuerkataster. Aehnliche Kataster können indessen auch bei Bergwerks-, Capitalrenten-, Lohn-, Besoldungs-, Vermögenssteuern, bei Classen-, Einkommensteuern, auch bei direkten Aufwandssteuern (Luxussteuern), selbst bei den an den Produktionsbetrieb sich anschließenden inneren Verbrauchssteuern (Salz, Zucker, Tabak, Bier, Branntwein u. s. w.) vorkommen. Die größere Bedeutung der Grundsteuerkataster beruht auch mit auf dem Umstande, daß hier langwierige Operationen zur Anlegung nöthig sind, daher diese Kataster gesetzlich oder thatsächlich für längere Perioden im Wesentlichen unveränderlich sind (von Ab- und Zugängen an Objekten abgesehen). Nur theilweise verhält es sich ähnlich mit Gebäudesteuerkatastern, die übrigen, besonders die Personalsteuerkataster, werden öfters erneuert.

g) Steuerrollen (Listen) sind die namenweisen amtlichen Verzeichnisse der Steuersubjecte bei den Schatzungen (auch bei einzelnen verwandten directen Steuern, wie

den directen Aufwandsteuern) unter Angabe des schuldigen Steuerbetrags, also auf Grund der Anwendung des gesetzlichen Steuersatzes.

h) Die Unterscheidung zwischen Repartitions- und Quotitätsprincip und danach zwischen Repartitions- und Quotitätssteuern wird gewöhnlich auf Hauptarten der Schatzungen, auf Personal- und Classen-, Einkommen- und Vermögens-, Ertragssteuern beschränkt. Sie betrifft die verschiedenen Methoden, den Steuersatz für das einzelne Steuersubject und Object zu bestimmen und danach die Gesammtsteuerschuldigkeit (und den Gesammtertrag) aller Steuersubjecte und Objecte zu bilden. Repartitions- (Vertheilungs-, Auftheilungs-, Umlegungs-) Steuersystem nennt man dasjenige, wo für die dazu gehörigen Steuern, insgesammt oder für eine jede einzelne davon, zuerst (eventuell gesetzlich) der ganze Betrag, welcher dadurch aufgebracht werden soll, festgestellt und alsdann von Oben nach Unten, bis schließlich auf die einzelnen Steuersubjecte und Objecte hinab „vertheilt“ wird. Der Steuersatz für die Steuereinheit ergiebt sich hier erst am Schluß der Operation endgiltig. Bei gleicher Steuersumme wechselt er mit der Zahl oder Größe der Steuersubjecte und Objecte. Quotitätssteuersystem ist dagegen dasjenige, wo zuerst der bestimmte Steuersatz für die Steuereinheit festgestellt wird und wo sich dann durch Anlegung desselben an alle Steuersubjecte und Objecte die ganze Steuersumme ergiebt. Hier geht man von Unten nach Oben und die Steuersumme wechselt bei gleichem Steuersatze mit der Zahl u. s. w. der Steuersubjecte und Objecte.

Als Repartitionssteuern sind besonders die französischen direkten, mit Ausnahme der Patent- (Gewerbe-) Steuer, eingerichtet, in Preußen die Grundsteuer von 1861 (10 Mill. Thlr. in den alten Provinzen), von 1873—83 mittelst der sogen. gesetzlichen „Contingentirung“ des Gesammtertrags die Classensteuer (42 Mill. M.), indem die gesetzlichen Steuersätze auf Grund des danach stattfindenden Einschätzungsergebnisses entsprechend bei der Berechnung der individuellen Jahresschuldigkeiten abgeändert, d. h. regelmäßig etwas herabgesetzt wurden. Die preußische Haus-, Gewerbe-, Einkommensteuer sind Quotitätssteuern, ebenso bisher die österreichischen (erst seit Kurzem ist hier die Grundsteuer Repartitionssteuer geworden) und die meisten direkten Steuern der anderen deutschen Staaten. Die Wahl zwischen beiden Systemen hängt mit allgemeineren Fragen der Steuerpolitik und Steuerverwaltung zusammen (§ 30). Wagner, Fin. II. § 543 ff.

II. Die (hierhergehörige) directe Besteuerung im Allgemeinen.

Der Ausdruck „direkte Steuern“ wird als der kürzeste und üblichste im Folgenden in der Beschränkung auf diejenigen Steuern gebraucht, welche nach dem Dargelegten in dieser Abhandlung besprochen werden sollen.

1. Die Entwicklung dieser Steuern[12]).

1. Grundzüge derselben.

§ 9. Die directe Besteuerung in Form einzelner der oben genannten Schatzungen bildet einen der Ausgangspuncte der Besteuerung bei unseren Culturvölkern und regelmäßig noch heute ein Hauptglied in der Staats- wie der Communalbesteuerung. Diese allgemeine Verbreitung und dieser uralte Bestand beweisen, daß man es hier mit einer durch die Verhältnisse nothwendig gebotenen Einrichtung zu thun hat, welche als solche Anerkennung verlangt. Die geschichtliche Entwicklung dieser Besteuerung überhaupt, sowie namentlich ihrer Arten wird vornemlich von der Entwicklung der Volkswirthschaft, namentlich von derjenigen der Arbeits-, Berufs-, Besitztheilung oder m. a. W. von der qualitativen und quantitativen Differenzirung des Volkseinkommens und Volksvermögens im Einkommen und Vermögen der Einzelnen beherrscht. Mit dieser Entwicklung der Volkswirthschaft steht wieder diejenige der politischen

12) Rau II. § 30 ff. passim Einzelnes bei den einzelnen Steuern. Stein, ebenso passim II. und passim I. 402 ff. Wagner, Fin. II. 387 ff., auch I. (3. Aufl. 1883) S. 193 ff. passim (vom Finanzdienst).

und socialen Verhältnisse, der bevorrechteten und unteren „Stände“, die Classenschichtung des Volks in engem Zusammenhang, vielfach in Wechselwirkung. Auch diese politischen und socialen Verhältnisse und ihre Umbildungen üben dann mittelbar und unmittelbar wie auf die Entwicklung der gesammten, so besonders auch auf diejenige der directen Besteuerung einen Einfluß aus. Aber den Haupteinfluß hat auf die Dauer regelmäßig die Entwicklung der Volkswirthschaft, aus der sich ein „Gesetz der Differenzirung der Besteuerung überhaupt und speziell der directen Besteuerung“ inductiv ableiten, aber auch als nothwendiges Postulat der Steuerpolitik deduciren und begründen läßt.

Die directen Steuern, welche sich theils allein, theils — und gewöhnlich — neben gewissen öfters noch älteren gebührenartigen (vielfach in Verbindung mit der Ausübung von Hoheitsrechten stehenden) und neben ebensalls uralten verbrauchssteuerartigen Abgaben (Zöllen, Marktsteuern) frühzeitig ziemlich überall in unseren Ländern finden, sind grundsteuerartige und auch wohl familiensteuerartige.

Erstere entsprechen den einfachen Wirthschaftsverhältnissen bereits seßhaft gewordener und vom Ackerbau lebender Völker. Sie haben allerdings nicht immer den reinen Steuercharacter, sondern sind eventuell mehr eine Art Grundzins für das von der Volksgemeinschaft oder von Theilen derselben oder vom Fürsten als Grundherrn direct den Einzelnen zur Bebauung überlassene Land, ein Character, der bei diesen Abgaben auf erobertem, den unterworfenen Landesbewohnern oder neuen Ansiedlern aus dem Volke der Eroberer überlassenem Boden noch deutlicher hervortritt. Heerd-, Familiensteuern verbinden sich bei einem reinen Ackerbauvolk wohl unmittelbar mit solchen älteren Grundsteuern. Die Steuereinheiten werden durch die üblichen Besitz- und Bewirthschaftungseinheiten (Hufe, Hof), mit denen wieder die Familieneinheiten ziemlich übereinstimmen, gebildet. Die Seltenheit und Geringfügigkeit anderen Erwerbs und Vermögens, die im Wesentlichen gleiche ökonomische Lage und wirthschaftliche Technik der grundbesitzenden Landwirthe (Bauern) bewirken, daß selbst die einfachsten und rohesten Grundsteuern allein für sich einigermaßen ausreichen. Größere Grundherren (Adel) und einzelne Vornehme genießen als solche wohl Freiheit von Abgaben oder Erleichterungen. — Förmliche Personal-, besonders Kopfsteuern fehlen bei freien Völkern gewöhnlich und gelten als Minderung der Vollfreiheit, so in übereinstimmender Auffassung bei Griechen, Römern, Alt-Germanen, bis in's Mittelalter weit hinein. Sie finden sich daher bei Unterworfenen und bei jenen Classen, denen man in der alten und mittelalterlichen Geschichte unterhalb der Vollfreien bis herab zu den eigentlich persönlich Unfreien in mannigfaltiger Abstufung begegnet. Nicht zu übersehen ist, daß Waarenzölle nach gesetzgeberischer Absicht und bei mäßiger Höhe auch wohl factisch ehedem oft als „Steuern auf den Kaufmann“ fungirten, also als eine Art Gewerbesteuer (mäßige Ein- und Ausfuhrzölle im auswärtigen Handel).

§ 10. Bei weiterer Ausbildung der Volkswirthschaft und — der Ursache und Wirkung davon — bei vermehrter Arbeitstheilung reichen solche Grund-, Familien- und Kopfsteuern immer weniger zur Deckung des gewöhnlich steigenden und in stärkerem Verhältniß durch Steuern zu deckenden Finanzbedarfs aus und genügen, auch abgesehen davon, allein für sich und unverändert bleibend immer weniger.

Die alte Grundsteuer als Hof- oder Flächensteuer wird bei Entwicklung intensiver Landwirthschaft zu ungleichmäßig, mit der annähernd gleichen Familien- und Kopfsteuer geht es ebenso, und auch eine Abstufung nach politischen Ständen unterliegt diesem Bedenken, je mehr Einkommen und Vermögen qualitativ und quantitativ sich nicht mehr nach diesen Ständen vertheilen und je größere Ungleichheiten der ökonomischen Lage sich unter den einzelnen Gliedern eines Stands einstellen. Ferner aber entstehen neben dem agra-

rischen andere wirthschaftliche Berufe, neben Dorf, Hofgut und Grundherrschaft die Stadt, neben Ackerbau das Handwerk, Manufactur, Fabrikation, Industrie, Handel, Geldgeschäft, liberale Berufe, neben den unmittelbar productiven Classen, aus ihnen herauswachsend, Rentnerclassen und innerhalb jedes Berufs und Erwerbs- und Besitzstands, namentlich auch innerhalb der Volkskreise der „städtischen Nahrung“ bildet sich nach Art, Mannigfaltigkeit, Zusammensetzung und Höhe des Einkommens und Vermögens der Einzelnen eine immer größere Verschiedenheit.

So muß sich die directe Besteuerung mehr ausdehnen auf andere Erwerbs- und Vermögensarten, mehr specialisiren und differenziren bei einer jeden dieser Arten, einschließlich des Hauptobjects der alten Grundsteuer, dem landwirthschaftlichen Besitz und Erwerb, und zur Ergänzung der mehr und mehr, auch in ihrer höchsten „rationellen“ Gestaltung und Vervollständigung, sich als unzureichend erweisenden directen Besteuerung müssen auch die zum Theil von Alters bestehenden gebührenartigen und verbrauchssteuerartigen Abgaben (Landes- und Stadtzölle, Thorsteuern, „Accisen“ u. s. w.) weiter entwickelt und vervollständigt und andere verwandte oder ganz neue Steuern, so gewisse Verkehrssteuern hinzugefügt werden — um das Ziel einer wenigstens leidlich vollständigen und gleichmäßigen Besteuerung aller Volksklassen und Einzelnen oder m. a. W. der Besteuerung des ganzen Volkseinkommens in seiner qualitativ und quantitativ immer verschiedenartigeren Vertheilung unter die Einzelnen zu erreichen.

Aus solchen Ursachen entwickeln sich — zum Theil unter unmittelbarer Mitwirkung politischer Momente, wie der Emancipation der ehemals unfreien unteren Classen, der Beseitigung der Vorrechte bisher bevorzugter Classen — aus Kopf- und Familiensteuern allgemeine, auch das bewegliche Vermögen mit umfassende Vermögens- und schließlich förmliche Einkommensteuern, mit Steuersätzen in einem bestimmten Zahlenverhältniß zu dem seinem Werthe nach bezifferten Einkommen und Vermögen, solchen Einkommensteuern vorangehend auch wohl personale Classensteuern, welche nähere, wenn auch nicht ausschließliche Rücksicht auf Höhe (eventuell auch auf Art) des Einkommens nehmen, sich aber im Uebrigen noch, öfters überwiegend, nach anderen Momenten, politischem Rang und Stand, Berufstand, „allgemeiner“ gesellschaftlicher und ökonomischer Stellung u. s. w. richten. Ein „Census“ wird die Grundlage solcher „Personal“- und Vermögenssteuern. Die alten Grundsteuern werden einheitlich zusammengefaßt und mit Hilfe großer Katasteroperationen in eine einzige „gleichmäßige“, „allgemeine“, allen landwirthschaftlich und ähnlich benutzten oder benutzbaren Boden umfassende „rationelle“ Grundsteuer umgebildet. Soweit sie Bestandtheil von allgemeinen Vermögenssteuern (wie im Alterthum und Mittelalter, bis in das 17., ja 18. Jahrhundert mehrfach) waren, werden sie aus dieser Verbindung nun losgelöst und diese Vermögenssteuer bildet sich jetzt selbst in eine Art „System“ der Ertrags- und Einkommenbesteuerung um. Neben der Grundsteuer verselbständigt sich namentlich die anfangs vielfach mit jener verbundene, auch mit Heerd- und Familiensteuern zusammenhängende Gebäude- oder Haussteuer. Die einzeln schon älteren Abgaben in den Städten vom Gewerbebetrieb und Handel — eventuell bisher in der allgemeinen Vermögenssteuer enthalten — werden in eine mit dem Einzug der Gewerbefreiheit auf das ganze Land ausgedehnte allgemeine Staats-Gewerbesteuer umgewandelt. So bilden sich die drei Hauptglieder des modernen Ertragssteuersystems, speciell die Realsteuern. Zu ihnen tritt als nächstverwandte folgerichtig, in der Praxis aber noch nicht allgemein, eine Capitalrentensteuer für den Ertrag ausgeliehener Capitalien. Der Ertrag der liberalen Berufsarbeit, besonders der öffentlichen Dienste, dann des Gesindedienst und der gemeinen Handarbeit wird im consequent ausgebildeten Ertragssteuersystem durch besondere Lohn-, Besoldungs-

steuern, in einzelnen Fällen auch wohl in Verbindung mit der entsprechend ausgedehnten Gewerbesteuer durch diese getroffen, wenn man sich nicht etwa damit begnügt, diese Erträge, welche unmittelbarer als (subjective) „Einkommen“ erscheinen, ausschließlich, soweit es sich hier um directe Besteuerung handelt, durch jene Personalsteuern, Classen-, Einkommensteuern u. s. w. zu besteuern. Oder, theils in Ermangelung der letztgenannten Steuern, theils aus principiellen Gründen, — so namentlich mit Rücksicht auf die Verbrauchssteuern und deren supponirte Ueberwälzung durch das Medium des Preises auf die unteren Classen, — verzichtet man auch wohl auf eine directe Besteuerung des eigentlichen (reinen) „Arbeitseinkommens“ der niederen Arbeiter, des Gesindes, der Beamten und ähnlicher Classen ganz.

§ 11. So bildet sich allmälig in der modernen Welt eine leidlich vollständige directe Staatsbesteuerung aus, im Wesentlichen freilich erst seit dem Zeitalter der französischen Revolution, unter dem Einfluß der leitenden politischen Ideen dieser „staatsbürgerlichen Periode“, namentlich gemäß dem Princip der persönlichen und politischen Freiheit und Gleichheit der ganzen Bevölkerung, und in Ausführung steuerwissenschaftlicher Forderungen, welche aus diesem Princip abgeleitet werden: insbesondere der „Postulate der Gerechtigkeit“, der Allgemeinheit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung (§ 19 ff.).

S. Wagner, Fin. II. 282 ff. Eine gewisse Gleichartigkeit dieser direkten Staatsbesteuerung in den verschiedenen Culturstaaten, besonders des europäischen Continents, ist unverkennbar (§ 23—27). Tiefergreifende Unterschiede, z. B. zwischen Großbritannien und dem Festlande, erklären sich mitunter aus der verschiedenen politischen Organisation, so namentlich der verschiedenen Vertheilung der öffentlichen Thätigkeiten zwischen dem Staate und den Selbstverwaltungskörpern. Oder sie hängen mit der verschiedenen Ausbildung anderer Steuergattungen zusammen, der Verbrauchs-, besonders auch der Verkehrs-, Erbschaftssteuer, wie z. B. der oft hervorgehobene Mangel einer allgemeinen Einkommensteuer und einer besonderen Capitalrentensteuer in Frankreich in dem (zu sehr) entwickelten System der Registerabgaben und Stempel einigermaßen seinen Ersatz und damit seine Erklärung und relative Rechtfertigung findet. Bei der Kritik des direkten Steuersystems eines concreten Staats darf überhaupt der Zusammenhang mit der gesammten sonstigen Besteuerung desselben nicht übersehen werden. Ganz folgerichtig müssen manche Einzelheiten der direkten Besteuerung eines Landes je nach der Gestaltung der sonstigen Besteuerung, der indirekten Verbrauchs-, Verkehrsbesteuerung zu Herbeiführung von Ausgleichungen selbst wieder verschieden eingerichtet werden.

Die directe Communalbesteuerung (im engeren Sinne, der Ortsgemeinden, und im weiteren Sinne, der übrigen Selbstverwaltungskörper, der Kreise, Provinzen u. s. w.) gestaltet sich in der neueren und neuesten Zeit im System der Zuschläge zu den directen Staatssteuern im Wesentlichen ebenso wie die Staatsbesteuerung, nur mit Abweichungen, indem mitunter die Zuschläge zu den einzelnen Steuern ungleich sind und in gewissen Fällen, bei gewissen Zwecken der Ausgaben auch wohl bei der einen oder der anderen Steuer ganz fehlen. Auch wo die Communalbesteuerung aber selbständige directe Steuern (neben dem Zuschlagsystem, wie mehrfach in Deutschland oder ausschließlich wie in England) entwickelt hat, gestalten sich ihre directen Steuern den directen Staatssteuern ähnlich, nur bleiben sie gewöhnlich noch weiter von einem förmlichen „System“ entfernt. Eine der Staats-Haussteuer verwandte, übrigens auch als Staatssteuer vorkommende, sonst eigene directe Steuer, namentlich (groß-) städtischer Gemeinden ist die sogen. Wohnungs- oder Miethsteuer, eine directe Verbrauchssteuer.

Vorstehend sind die leitenden Grundzüge der allgemeinen Entwicklung der directen Besteuerung gegeben. Sie finden in der folgenden Skizze der Steuergeschichte einzelner Staaten ihre Bestätigung. Diese Skizze beschränkt sich auf einige Hauptpunkte, auf die vielfachen Controversen über die wirkliche Beschaffenheit des älteren Steuerwesens (u. A. in der römischen Steuergeschichte) kann hier nicht eingegangen werden.

2. Zur Geschichte der directen Besteuerung in einigen wichtigeren Staaten und Zeitaltern.

1. Alterthum.

§ 12. In den altgriechischen, speciell im athenischen Staate, dessen Finanz- und Steuerwesen noch verhältnißmäßig am besten bekannt ist[13]), läßt sich doch selbst aus den sporadischen, auf uns gekommenen Thatsachen der Steuergeschichte auf das in § 9 aufgestellte Entwicklungsgesetz der Besteuerung zurückschließen. Die persönliche Wehrdienstleistung, das System der Liturgieen, die Tribute der Bundesgenossen haben nur, neben anderen Umständen, die Besteuerung, wenigstens in ruhigen Zeiten, nicht zu so hoher Entwicklung gelangen lassen. In Athen kommen zur Blütezeit als beständige ordentliche Einnahmen gewisse direkte Personalsteuern auf bestimmte Kategorieen von Personen vor, so das zugleich gebührenartige Schutzgeld (μετοίκιον) der Fremden; wahrscheinlich auch eine Sklavensteuer als eine Art Vermögens- und Gesindesteuer; ferner eine theils sittenpolizeiliche, theils gewerbesteuerartige Abgabe von Wahrsagern, Quacksalbern, Gauklern u. s. w., namentlich von Prostituirten. Allgemeine Personalsteuern der freien Bürger fehlen dagegen, der oben erwähnten antiken wie der späteren germanischen und mittelalterlichen Anschauung von der Unvereinbarkeit solcher Abgaben mit der Vollfreiheit gemäß. — Die athenischen und sonstigen Grundabgaben der freien Bürger waren wohl mehr Grundzinse für Ueberlassung und Nutzung öffentlichen Lands, als eigentliche Grundsteuern von wirklichem Privatland. — Dagegen findet sich in Athen in Kriegszeiten, zumal vom peloponnesischen Kriege an, als außerordentliche, in anderen griechischen Demokratieen wohl auch als gewöhnliche Steuer ein allmälig ziemlich ausgebildetes System von (nominellen) Vermögenssteuern, früher in Athen auf das fruchttragende Land beschränkt, also eine Besteuerung der Grundeigenthümer, später, bei größerem Bedarf und stärkerer Entwicklung des beweglichen Vermögens und städtischen Erwerbes, eine allgemeinere Vermögensbesteuerung, welche neben Grundvermögen auch Vieh, Häuser, Geldkapitalien, Sklaven, diverse Verarbeitungsprodukte, Hausgeräth u. s. w. umfaßte und auf entsprechenden Katasteroperationen beruhte. Nach dem Steuerfuß entwickelt sich diese Steuer zu einer Art progressiver Einkommensteuer. Auch die Liturgieen, besonders die Trierarchie, stellt in ökonomischer Hinsicht doch eine solche Steuer und darüber hinaus selbst eine progressive reelle Vermögenssteuer dar.

Im altrömischen Steuerwesen, der Republik und namentlich der Kaiserzeit, hat Rodbertus in seinen vorzüglichen Aufsätzen zur Geschichte der römischen Tributsteuern (in Hildebrands Jahrb., B. 4, 5, 8) zuerst den inneren Zusammenhang zwischen den Veränderungen im privatwirthschaftlichen System und den Arten der Besteuerung nachgewiesen, eine Auffassung, die zu dem obigen allgemeinen Entwicklungsgesetz zu generalisiren ist[14]). Auch in Rom waren die ältesten ordentlichen Steuern gewisse indirecte Verbrauchsabgaben, besonders Zölle. Für die außerordentlichen Ausgaben, Kriegskosten, Truppensold bildet, wie es scheint, schon von der Zeit der Könige her das tributum civium eine außerordentliche (nominelle) Vermögenssteuer, in der Servianischen Verfassung nach dem Census regulirt. Definitiv eingerichtet wird sie vom Jahre 406 v. Chr. an, wo der Staat die Zahlung des Truppensoldes übernimmt. Anfangs ist sie, wie in Athen, wesentlich auf das Grundvermögen beschränkt, später, dem genannten Entwicklungsgesetz gemäß, erstreckt sie sich mit auf die übrigen Vermögensobjecte, auf städtische Häuser, Geschäftslocale, Wirthschaftsinventar, Geld. Bei gewerblichen Unternehmungen sind zum Zweck des Anschlags die Zahl und Gattung der Sclaven berücksichtigt. Der Normalsatz war 1 pro mille (tributum simplex), der aber auch erhöht wurde. Die späteren Tribute der Provinzen u. s. w. machten es möglich, vom makedonischen Kriege an seit 167 v. Chr. über 400 Jahre lang das tributum civium gar nicht zu erheben. Neben demselben finden sich einige andere Specialtribute, deren Wesen nicht hinlänglich sicher aufgehellt ist. Um so umfassender war die directe Schatzungs- oder Erwerbsbesteuerung der unterworfenen Provinzen. In den einzelnen Provinzen bestanden zum Theil dauernd manche Verschiedenheiten. Die Hauptsteuern sind grundsteuer- und personal-, besonders kopfsteuerartige. Der den Provincialen meist zu Besitz und Nutzung belassene, aber als Eigenthum des römischen Volks anerkannte Boden ward allgemein abgabenpflichtig, nach Quoten vom Rohertrag (meist dem Zehnten) oder nach festen Natural- oder Geldabgaben besteuert: das zur Bezahlung des Truppensoldes dienende und danach benannte stipendium oder Provincialtributum. Die Steuer lastete auf dem Object, blieb also auch bestehen, wenn das Grundstück an römische Bürger gelangte. Das in den meisten Provinzen bestehende stipendium umfaßte aber zugleich eine Personalsteuer und zwar theils eine reine Kopfsteuer, theils eine Art Vermögens- und Ein-

13) S. Böckh, Staatshaush. d. Athener, 2. Ausg. Berlin 1850 (wonach im Wesentlichen diese Skizze).

14) Wagner, Fin II. 192, Note. S. jetzt über Rom besonders die zusammenfassende neueste systematische Arbeit von J. Marquardt, römische Staatsverwaltung II. (Leipzig 1876), der hier gefolgt wird. Sehr klar ist die Darstellung der römischen Provincialbesteuerung in Gallien von Clamageran, hist. de l'impôt en France, vol. I. Par. 1867, 1. livre.

kommensteuer, letztere wohl später mit Elementen einer Gewerbebesteuerung verbunden. Für den Betrag des Stipendiums hasten die Steuerbezirke.

Augustus unternimmt eine allgemeine Reform der directen Provincialsteuern, wahrscheinlich zu dem doppelten Zweck der Gewinnung fester Grundlage für einen Etat und der gleichmäßigeren Vertheilung der Lasten unter den Steuerpflichtigen innerhalb einer Provinz. Dazu erfolgt eine dreifache Operation, eine Vermessung, eine Feststellung der rechtlichen Qualität und eine Classification nach Gattung und ungefährer Güte, daher nach der Ertragsfähigkeit der Grundstücke: so viel auch noch nach den neuesten Forschern unsicher und controvers bleibt, doch eine den modernen Maßregeln ähnliche große Grundsteuer-Katasteroperation. Zugleich wird das Gutsinventar und das persönliche Vermögen, genau specialisirt auch der Sclavenbesitz, und werden andere abhängige Classen, so die Colonen, aufgenommen. Unter Trajan war die Operation beendet und bleibt wohl bis auf Diocletian die Grundlage der directen Provincialbesteuerung. Unter diesem Herrscher wird das Provincialtributum für den Boden in Italien eingeführt, zugleich aber eine neue Vermessung und Einrichtung der Grundsteuer vorgenommen. (Wahrscheinlich genauere Ermittlungen von Werth und Ertrag, dann Bildung von „Steuerhufen" — jugatio, capnt — aus je einer gewissen Anzahl von Grundstücken verschiedener Gattung und Güte und Belegung dieser Hufen mit gleichen Steuersätzen; ferner Bildung von Gesammtsteuersummen der Steuerbezirke und Repartition derselben auf die Besitzer nach dem Kataster.)

Daneben entstehen ergänzende andere directe Steuern, so für die Besitzer beweglichen Capitals, Industrielle, Kaufleute, Geldhändler, mit Einschätzung der speciellen Vermögensobjecte, ferner gewerbe- und erwerbssteuerartige Abgaben für einzelne Kategorieen von Handwerkern und specifischen Arbeitern, wohl mit allmäliger Specialisirung und Erweiterung nach Unten zu. Der Fortbestand eigentlicher Kopfsteuern in den Städten ist unsicher. Auf dem Lande scheinen die coloni die eigentliche kopfsteuerpflichtige Classe in späterer Zeit zu werden, wobei der Gutsherr die Steuer seinen Colonen abzuliefern hatte. Er vertheilte sie auf die Colonen.

2. Deutsches Mittelalter[15]).

§ 13. In dem Auflösungsprocesse, den das römische Weltreich seit der Völkerwanderung durchmachte, ging in den neuen Staatsbildungen der Eroberer in dem Gebiete des bisherigen Reichs mit einem großen Theil der gesammten Cultur auch die Steuerverfassung Roms allmälig zu Grunde, ohne für lange Jahrhunderte durch eine andere ersetzt zu werden. Die römische Grund- und Personalsteuer blieb zwar formell in der ersten Zeit der Eroberung, dann in der fränkischen Monarchie der Merovinger noch bestehen, aber theils verfiel sie, theils nahm sie mit den veränderten Verhältnissen eine andere Gestalt an. Die römische Repartitionssteuer ward zu einer festen Quotitätssteuer, die römische Grundsteuer verlor damit ihren Steuercharacter und ward mehr eine Reallast, eine Grundzinsabgabe, die Personalsteuer eine Kopfsteuer der Unfreien, der auf fremdem Boden Angesiedelten, der dem Rechte der Eroberung Anheimfallenden, daher jetzt gerade auch der Romanen, wogegen der vollfreie Germane persönlich steuerfrei war, auch für seinen eigenen Boden Steuerfreiheit verlangte und gewöhnlich erreichte, jedoch für bisher besteuerte römische Grundstücke, die in seine Hände kamen, in der Regel wohl zu steuern hatte. Die völlig veränderten Auffassungen des Staatslebens, die auch dem späteren Mittelalter auf lange hinaus eigenthümliche Vermischung öffentlichrechtlicher und privatrechtlicher Verhältnisse, das Vorherrschen der Naturalwirthschaft, damit auch der Naturaldienste und Naturalleistungen aller Art, die Geringfügigkeit eines eigentlich staatlichen Finanzbedarfs, der mit dem Hof- und Fürstenbedarf fast ununterscheidbar verquickt war, die Wehrverfassung, die Begründung der Einnahmewirthschaft auf Gutseinnahmen, Grundzinse, gebührenartige Ertragsquellen, Strafgelder, Confiscationen, Tribute abhängiger Völker und Fürsten, die Ergänzung dieser Einnahmen durch Zoll- und Marktgefälle u. dgl., Einnahmen theils gebühren-, theils gewerbestener-, theils verbrauchsteuerartigen Charakters — das Alles und manches Andere, was damit in Verbindung stand, machte auch Jahrhunderte hindurch, im Wesentlichen bis tief in die zweite Hälfte, ja vielfach bis zum Schluß des Mittelalters eine eigentliche directe Besteuerung als ordentliche

15) Hüllmann, deutsche Finanzgsch. d. Mittelalters (Reich), Berl. 1805. Lang, hist. Entwickl. d. teutschen Steuerverfass. seit d. Carolingern, Berlin und Stettin 1793. Ilse, Gesch. d. deutschen Steuerwesens, 1. Abth. Gießen 1844. Jetzt nam. f. d. ältere Zeit (bis ca. 1200) G. Waitz, deutsche Verfassungsgeschichte II. 2. Ausg. Kiel, 1870, Cap. 7, IV., Cap. 6, VIII. Cap. 15 (1878) und manches Einzelne in den anderen Capiteln. Vorzüglich ist auch hier über den »impôt féodal« Clamageran a. a. O. vol. I., livre 3, auch eb. l. 2 (imp barbare). Mehr systematisch verarbeitet als bei Waitz ist die Steuergeschichte in den Werken über deutsche Staats- und Rechtsgeschichte, z. B. in Kürze ganz gut Walter, immer noch am reichhaltigsten und besten Eichhorn. Werthvoll auch Zeumer, d. deutschen Städtesteuern, bes. d. städt. Reichssteuern im 12. und 13. Jahrhundert (Schmoller, F., I. 2), Leipz. 1878; nam. Abschnitt III.

Ueber das ältere städtische Steuerwesen, besonders auch das directe in den letzten Jahrhunderten des Mittelalters s. jetzt namentlich G. Schönberg, Finanzverhältnisse Basels im 14. und 15. Jahrhundert, Tüb. 1879.

Einnahme unnöthig, im Deutschen Reich wie im Wesentlichen auch in den meisten anderen Staaten. Nicht zu verkennen ist aber, wie, zum Theil selbst nach ihrem Ursprung aus röm. Verhältnissen, so manche Feudalleistungen der Gutsunterthanen an den Grundherrn eben sachlich die Bedeutung von Steuern an den Grundherrn an sich trugen, wofür letzterer seinerseits statt des Staats, wie vordem und wie heute wieder, auch schutz- und andere Leistungen dem Belasteten gewährte. Die Steuerauflegung im modernen Staate ist insofern weniger ein eigentliches Novum, als es zunächst erscheint [16]).

Die zahlreichen Grundabgaben verschiedenster Art und Namens von der fränkischen Monarchie an im späteren Deutschen Reich haben sonst freilich nur ausnahmsweise einen eigentlichen Steuercharakter, mochten sie an den König, an die Beamten, an die späteren Territorialherrschaften zu zahlen sein. Sie stellen aber, verbunden mit persönlichen Leistungen, Spanndiensten, Arbeiten, mit Naturallieferungen für den herumziehenden König und seinen Hof, für die Beamten, Gerichtsherren, Vögte u. s. w., für die Heerzüge, für Weg-, Burgbau, für Wachdienst, Kriegsdienst u. s. w. im Ganzen auch früher eine Belastung dar, welche der späteren directen Besteuerung zu vergleichen und gewiß nicht immer geringer gewesen ist. Das Ganze dieser und der übrigen Abgaben ist chaotisch, an leitenden Grundsätzen darin fehlt es so gut wie vollständig. Im Einzelnen ist auch nach den neuesten Forschern (G. Waitz) Vieles unsicher, Vieles unklar, was nach dem politischen und wirthschaftlichen Charakter des früheren Mittelalters und der starken Vermischung des Privat- und des Oeffentlichrechtlichen auch nicht auffallen kann. Ein wirkliches öffentliches directes Steuerwesen fehlt so, als ordentliche Einnahme, nach dem Verfall der römischen Steuerverfassung und der Verschmelzung der älteren Grundsteuern mit Grundzinsen u. dgl., sowie nach dem Uebergang dieser Abgaben an die Feudalherrn, nicht nur der carolingischen Monarchie, sondern auch in der darauf folgenden Periode dem Deutschen Reiche. Nur einzelne Anfänge dazu zeigen sich in den „Heersteuern" (heristuora), die aus den früheren Beisteuern der Zurückbleibenden zur Ausrüstung des Kriegers entstanden (carolingische adjutoria), später als Abgaben zu den Kriegs-, Römerzügen u. dgl. des Herren allgemeiner geworden sind, eine Art Zahlung für den selbst nicht mehr geleisteten Kriegsdienst. Zum Theil (nicht ausschließlich) ging aus ihnen das Bedewesen der Territorien hervor (§ 14). Die schon älteren Ehrengaben der Großen, bei festlichen Gelegenheiten, an bestimmten Tagen des Jahres, bei Reisen des Königs, die Leistungen und Beiträge der geistlichen Stifter in ähnlicher Weise, mit der Entwicklung der Städte die Beisteuern der letzteren an den König, die aber vor dem 13. Jahrhundert noch nicht regelmäßig sind, bilden weitere Analoga directer Steuern. In außerordentlichen Fällen, zur Tilgung von Tributen, in Kriegszeiten, kamen aber einzeln schon früher allgemeinere Kopf- und Vermögensabgaben von deutlichem Steuercharakter vor. Die Judenschutzgelder trugen letzteren nicht ausschließlich.

Die thatsächliche Auflösung des Deutschen Reichs in eine Reihe von Territorialherrschaften in der späteren Zeit des Mittelalters und vollends seit dem 16. und 17. Jahrhundert hat im Reiche selbst dann auch das Bedürfniß nach einer ordentlichen Steuerverfassung weniger dringend als in den anderen größeren europäischen Staatskörpern gemacht. Soweit es gleichwohl hervortrat, wie unter dem Druck der Hussiten- und Türkenkriege seit dem 15. und 16. Jahrhundert, ist es bei der bestehenden Reichsverfassung nicht mehr zu ordentlicher Befriedigung gelangt. Eine allgemeine directe Reichssteuer war der „gemeine Pfennig", eine Vermögenssteuer von allen, mittelbaren und unmittelbaren Reichsunterthanen, nach Verhältniß des Vermögens (z. B. 1 pro mille), aber mit kleineren festen Sätzen über eine bestimmte Vermögenshöhe hinaus, 1427—1551 elfmal ausgeschrieben, jedoch unzureichend eingegangen. Ganz entsprechend der Verselbständigung der Reichsstände gieng man aber mehr und mehr für die Deckung von Reichsbedürfnissen zu einem System von Matricularumlagen über: die Reichsstände wurden zu einer bestimmten Summe veranschlagt, welche sie darauf selbst auf ihre Unterthanen vertheilten; das schon früher angewandte System, welches sich dann zu dem der sogen. Römermonate entwickelte: unter Zugrundelegung der Matricel von 1521 wurde die von jedem Stand zu stellende Mannschaft in Geld angeschlagen, welche Summe er dann zu entrichten hatte. Der Römermonat war anfangs 128,000 fl., später weniger, zuletzt seit 1737 58,280 fl., die nicht einmal einkamen. U. A. wurden die Kosten des Reichskammergerichts (außer durch Sporteln) durch solche Anschläge gedeckt, außerdem außerordentliche Reichsausgaben.

§ 14. In den deutschen Territorien [17]) war die Entwicklung der directen Besteuerung, gemäß dem Gang der politischen Dinge, natürlich eine andere.

Anfänglich lagen auch hier die Verhältnisse ebenso wie im Reiche selbst, Domanial- und Regalwirthschaft, mit ersterer alte Grundzinsen u. dgl. verbunden, herrschten vor, daneben die gebührenartigen Einnahmen aus Hoheitsrechten, Zoll, Geleitsgeld u. dgl., die an die Reichsstände gelangt waren. Aber ein eigentliches Steuerwesen und zwar zunächst gerade in Form directer Steuern (vom 14. und 15., mehr vom 16. und besonders vom 17. Jahrhundert an auch innerer indirecter Verbrauchssteuern, „Tranksteuern", „Cisen", später allgemeinerer

16) Vgl. bes. Clamageran, u. A. vol. I. pag. 220 ff.

17) Vgl. bes. Zeumer a. a. O., namentl. S. 36 ff. Eichhorn, 5. Aufl. II. § 306, III. § 426; passim auch Schmoller, Epochen d. preuß Finanzpolitik, Jahrb. d. d. Reichs, Neue Folge 1877, 33 ff. — S. auch Wagner, Fin. II. § 356 ff. 1. (3. Aufl.) § 88 ff.

„Accisen") konnte mit wachsendem Bedarf, mit Veränderung des Wehrwesens, besonders mit dem Uebergang zu Soldheeren nicht ausbleiben.

Die directen Steuern der Territorien sind in älterer Zeit die sogen. Beden (Beten, precaria, petitio, auch exactio, Steuer, Schatzung und noch andere deutsche und lateinische Namen, bezw. Umschreibungen, führend). Sie sind nicht mit den Grundzinsen (census) zu verwechseln, welche eine grundherrliche Abgabe für die Nutzung des überlassenen Landes oder auch nur für die Anerkennung des (Ober-)Eigenthums des Grundherrn darstellen und mitunter, in den letzten Jahrhunderten des Mittelalters, eine Hauptgrundlage der Territorialfinanzen, neben dem unmittelbaren Domanialertrag waren, so im preußischen Ordenslande. Eine Verwechslung, welche öfters naheliegt, weil die Beden auch vornemlich, nach Lage der Dinge, indessen principiell keineswegs allein, Abgaben vom Grund und Boden, als dem Hauptvermögen des Pflichtigen, waren (s. u.). Die Entstehung der Beden ist im Einzelnen oft unsicher und auch über die allgemeineren Entstehungsgründe weichen die Ansichten ab [18]). Die wesentliche Identität von Bede und Steuer darf aber wohl angenommen werden, nur daß anfangs die Beden mehr private, mehr oder weniger „freiwillige" Unterstützungen des Vogts, Grafen und Herren waren, welche freilich oftmals das Moment des Zwangs annahmen und regelmäßig wurden, mitunter letzteren Falls mit den Ständen, Vasallen vertragsmäßig geregelt. Neben diesen „ordentlichen" Beden kamen dann außerordentliche oder Nothbeden in besonderen Fällen, in Kriegszeiten u. dgl. m., vor. Nicht der ausschließliche, aber wohl ein besonders häufiger Entstehungsgrund der ordentlichen Land-Beden war die Uebernahme des Reichsdienstes und der gemeinen Landesvertheidigung durch den Landesherrn, wo sich die Bede dann als Heersteuer charakterisirt. Mit der Ausbildung der Landeshoheit und der landständischen Verfassung, zugleich mit der allmäligen Entwicklung des Begriffs „öffentlicher Bedürfnisse" wurde das Bedewesen ein öffentliches Recht, später ein wesentlicher Bestandtheil der Hoheitsrechte, die Bede eine Steuer im eigentlichen Sinne. Die Stände bewilligten neue Beden oder Steuern dem Landesherrn regelmäßig immer nur auf kurze Zeitdauer (z. B. ein Jahr), aber im gewöhnlichen Fall fortdauernden Bedürfnisses wiederholt, selbst jährlich, wodurch dann auch die neue Abgabe eben eine bleibende ordentliche Steuer wurde. Der Namen sind auch hier mancherlei, bei directen Steuern Schatzung, Geschoß, Contribution, Steuer, bei den gelegentlichen indirecten Verbrauchssteuern Ungelt, Licent, Cise u. a. m.

Die directen Beden kommen in verschiedenen Formen vor, entweder (namentlich früher) so, daß die Einzelnen selbst und unmittelbar nach ihrem Vermögen, Erwerb, Grundbesitz u. s. w. bestimmte feste oder Quotenbeiträge zu liefern haben oder so, daß zunächst Gemeinschaften, wie die einzelnen Stände, jede Stadt eine Summe im Ganzen aufgelegt bekommen oder (nach der landständischen Steuerverfassung) übernehmen und diese Summe dann nach einem bestimmten Maßstab, oftmals nach dem Vermögen (so besonders in Städten, auf Grund eidlicher Angaben, „Eidsteuern") auf die einzelnen Pflichtigen vertheilen. Prälaten, Geistliche, Ritterschaft blieben dabei nach ihren Privilegien oder letztere mit Rücksicht auf den persönlich zu leistenden Wehrdienst gewöhnlich frei, namentlich von ordentlichen Beden, oder verstanden sich nur unter besonderen Cautelen in speziellen Fällen zu analogen Beisteuern („Donativgeldern").

Waren die Beden auch in der Regel zunächst insofern Personalsteuern, als sie sich an bestimmte pflichtige Personen hielten und nach subjectiv ökonomischen Momenten („Vermögen") aufgelegt wurden, auch als Kopf- und Familien-, Heerdsteuern u. dgl. vorkamen, so waren sie nach den thatsächlichen Verhältnissen des Vermögens und Erwerbs doch wieder, besonders in früherer Zeit, überwiegend Grundsteuern, auf dem Lande wie in der Stadt und traten zu den Grundzinsen u. dgl. m. formell auch wohl insofern als feste Objectsteuern hinzu, welche auf dem Grundstück hafteten, als nur so die Durchbrechung des Bedesystems durch Uebergang der betreffenden Grundstücke an steuerfreie Stände oder Personen verhindert werden konnte (Immunitätsrechte der Geistlichkeit). Dadurch wurde die Vermengung von Beden- und anderen Grundabgaben noch leichter. Für die nichtgrundbesitzenden Leute auf dem Lande, für die Classen der Gewerbetreibenden, Handwerker, Kaufleute, Arbeiter, des Gesindes in den Städten behalten die Beden in Form von Vermögenssteuern, Kopfsteuern mehr den Personalsteuercharakter. Im Einzelnen, wie überall im Mittelalter, mancherlei Verschiedenheiten in den deutschen Territorien aber doch die Grundzüge der Entwicklung und Gestaltung dieselben. Erst in den letzten Jahrhunderten wird mit der verschiedenen politischen Geschichte der Territorien auch die Steuerentwicklung ungleichartiger. —

Die Finanzwirthschaft der Städte des Mittelalters [19]), namentlich derjenigen, die zu einem selbständigen Staatswesen gelangten, hat eine besondere Bedeutung in der Geschichte des deutschen Finanzwesens: „in ihnen entwickelte sich zuerst ein geordneter öffentlicher Haushalt; in ihnen bildeten sich zuerst im deutschen Gemeinwesen Steuern im heutigen Sinne des Worts und eine Staatswirthschaft heraus, in welcher die Geldwirthschaft durchgeführt wurde, die Haupteinnahmequelle in Steuern bestand, in welcher auch der öffentliche Credit in mannigfacher Weise zur Bestreitung von ordentlichen und außerordentlichen öffentlichen Aus-

18) S. darüber jetzt besonders Zeumer, S. 36 ff.; Waitz, Verf.-Gesch. VIII. 394 ff.; anderseits Eichhorn, d. St.- u. R.-Gesch., 5. Aufl. II. § 306.

19) Schönberg a. a. O. S. 9 ff., 87 ff., 275 ff. Danach im Text z. Th. wörtlich.

gaben zur Anwendung kam und eigene Finanzorgane unter öffentlicher Controle nach gesetzlicher Vorschrift die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichrechtlichen Gemeinwirthschaft besorgten. Lange bevor in den Wirthschaften der Territorialstaaten die Naturalwirthschaft der Geldwirthschaft wich, war diese bereits in vielen Städtewirthschaften die Grundlage des öffentlichen Haushalts und Jahrhunderte lang war bereits die Kunst der Besteuerung, die Benutzung des öffentlichen Credits und die zweckmäßige Organisation der Finanzverwaltung in den Städten ein wichtiger Zweig der öffentlichen Verwaltung, ehe in den Territorialstaaten auch nur das Bedürfniß danach vorhanden war". Wie weit das städtische Steuerwesen die spätere Geschichte des Steuerwesens in den Territorialstaaten beeinflußte, ist eine zur Zeit noch ungelöste Frage. Ihre Lösung erfordert für eine Mehrzahl von Städten historische Untersuchungen, wie sie Schönberg zuerst in dieser Richtung für Basel angestellt hat. Das Steuerwesen der Städte jener Zeit zeigt eine große Zahl und Mannigfaltigkeit der Steuern, direkte und indirekte, und Besteuerungsprobleme, von denen man gewöhnlich annimmt, daß sie erst in unserem Jahrhundert aufgetaucht seien, wie die Probleme einer richtigen Verbindung von direkten und indirekten Steuern, der richtigen Gestaltung der direkten Steuern, der Vertheilung der Steuerlast ꝛc. beschäftigten schon im 15. Jahrh. (wie Schönberg nachgewiesen) sehr lebhaft die Obrigkeiten der Städte. Direkte Steuern, meist in der Form von Vermögens- und reinen Personalsteuern (letztere nicht selten mit jenen combinirt) wurden im 14. und 15. Jahrh. in deutschen Städten vielfach erhoben. Die Vermögenssteuern waren theils ordentliche, theils außerordentliche Steuern. Was in dieser Hinsicht Regel, was Ausnahme gewesen, läßt sich zur Zeit noch nicht mit Sicherheit sagen. In Basel waren sie nur außerordentliche Steuern. Dort waren die ordentlichen Steuern indirekte (bes. Weinsteuer, Mahlsteuer, Salzregal, Eingangszölle). In der Zeit von 1429—1489 erfolgte sechsmal eine außerordentliche Besteuerung. Jedesmal war dieselbe eine Vermögens- und Personalbesteuerung. Viermal wurden mit dieser noch andere Steuern combinirt und zwar Steuern verschiedener Art, direkte und indirekte Verbrauchssteuern von Wein und Fleisch, auch gewerbliche Ertrags- und Einkommensteuern. Im Ganzen ca. 20 verschiedene Steuern und keine der anderen gleich. Näheres darüber und über die Art und Bedeutung der direkten Steuern bei Schönberg a. a. O.[20]).

3. Neuere Zeit[21]).

§ 15. In der Uebergangszeit vom Mittelalter und vom ständischen Patrimonialstaat zum modernen deutschen Einzelstaat (15., 16.—18. Jahrhundert) gehen dann mit dem älteren direkten Steuerwesen weitere Veränderungen vor. So bildet sich die Grundlage, auf der die heutige deutsche direkte Staatsbesteuerung sich aufbaute. Das Ziel, dem man schon früher, dann aber bewußt besonders im „Zeitalter des aufgeklärten Despotismus", welches das „staatsbürgerliche" Zeitalter auch hier einleitete, zustrebte, war Allgemeinheit und größere Gleichmäßigkeit, daher auch entsprechende Aus- und Umbildung, namentlich Vervollständigung der direkten Besteuerung, in welchen Beziehungen die alte unvollkommene allgemeine Vermögens-

20) Vgl. auch Gierke, deutsches Genossenschaftsrecht, II. Kap. 4, passim, u. A. S. 742.

21) Wissenschaftlich allseitig genügende und eingehende finanz- und steuergeschichtliche Werke fehlen der deutschen Literatur noch sehr. Die älteren (Hüllmann, Lang) sind veraltet, die allgemeinen geschichtlichen und die staatsrechtlichen Werke vertreten andere Gesichtspuncte. Die meisten Schriften und Aufsätze umfassen nur einzelne Perioden, behandeln darin oft nur einzelne Puncte oder geben nur kurze allgemeine Uebersichten. Auch nur als Beispiele aus der einschlägigen Literatur seien hier genannt: Ueber Oesterreich: Oberleitner, Oe.s Finanzen u. Kriegswesen unter Ferdinand I. Wien 1859; ders., Finanzlage Niederösterr.s im 16. Jahrh. Wien 1863; ders., Finanzlage in den deutsch-österr. Erblanden 1761. Wien 1865; Tafeln z. Statist d. Steuerwesens im österr. Kaiserstaat, Wien 1858, mit bes. Berücks d. directen Steuern, darin nam. d. histor. Einleitung (wonach vornemlich die folgende Darstellung, z. Th. in wörtlichen Auszügen). Speciell über böhm. Verhältnisse: v. Gindely, Gesch. d. böhm. Fin., Denkschr. d. k. Ak. d. d. Wiss. B. 18, über Mähren: d'Elvert, österr. Fin.gesch. B. 25 d. Schr. d. mähr.-schles. Gesellsch. Manches Allgem. auch bei v. Myrbach, österr. Gebäudesteuer. Tüb. Ztschr. 1884, 1885. — Ueber Preußen: Schmollers oben § 14 gen. Auss.; Kotelmann, d. Finanzen d. Churf. Albr. Achilles, in d. Zeitschr. f. preuß. Gesch. u. Landeskunde, 1866; Riedel, Brandenb.-preuß. Staatshaushalt Berl. 1866 (17. u. 18. Jahrh.); Kries, histor. Entwickl. d. Steuerverfass. in Schlesien. Bresl. 1842. Weitere Lit über Preußen s. u. in § 23. — Ueber Chur-Sachsen: Falke, Steuerbewillig. d. Landstände bis Anf. d. 17. Jahrh.: Tüb. Zeitschr. 1874, 1875. — Ueber die thüring.-sächs. Lande: Kius, Finanzwesen d. ernest. Hauses Sachsen im 16. Jahrh. Weimar 1863. — Ueber Baiern: Bocke, Beitr. zur Gesch. der Einkommensteuer in Baiern, Tüb. Zeitschr. 1864. L. Hoffmann, Gesch. d. directen Steuern in Baiern (13.—19. Jahrhund.), Leipz. 1883 — Ueber Alt-Hessen: Vermögenssteuer u. Steuerverfass. im 16. u. 17. Jahrh., in Hildebr.s Jahrb. B. 25, 1875. — Ueber Hessen-Darmst.: Baur, Handb. d. directen Steuerwesens, I. Th. Heidelb. 1858, im Anf. — Ueber Württemberg: Hoffmann, Finanzwesen W.s zu Anf. d. 16. Jahrh. Tüb. 1840; Riecke, Würt. Jahrb. 1879; ders. Verfassung u. s. w. W.'s. Stuttg. 1882.

und die Grundbesteuerung nicht mehr ausreichte. Eine Aufgabe, welche bei steigender Höhe der Gesammtbesteuerung, wesentlich der Folge der neuen Militärausgaben, vollends nach dem Verfall der älteren Wehrverfassung, nur um so dringender wurde. Daher das Streben nach genügender Mitbelastung der privilegirten Stände, der Städte und nach ordentlichen Katastern.

Die folgenden Skizzen sollen nur als Beispiele der Gestaltung der direkten Besteuerung in einigen wichtigeren Staaten vor der „neuesten Zeit", d. h. dem 19. Jahrhundert — oder vor der Epoche der „staatsbürgerlichen Gesellschaft" nach der französischen Revolution — dienen, ein näheres Eingehen ist hier nicht zulässig.

§ 16. Oesterreich. Ein gutes Beispiel liefern die Reformen der direkten Besteuerung in Oesterreich. Oesterreichs Grundsteuerreformen im 18. (und 19.) Jahrhundert sind ein Vorbild von allgemeinster Bedeutung für die Entwicklung der direkten Besteuerung eines großen Theils Europas geworden. Im 16. Jahrhundert gaben namentlich die Türkenkriege den Anstoß zu starken außerordentlichen Steuern und auch zu bleibenden Vermehrungen und Erhöhungen der älteren direkten Steuern, wobei die privilegirten Stände wenigstens im ersten Fall erheblich mit „contribuiren" mußten. Die Türkensteuern waren eine Verbindung von Einkommen- und Ertrags- mit Vermögens- und Personensteuern, letztere mit Abstufungen nach Ständen, herabgehend als Kopfsteuern auf die untersten Classen, aber alle Classen umfassend. Die gewöhnlichen direkten Steuern waren auch in Oesterreich ursprünglich nicht reine Grundsteuern, sondern eine Art Vermögenssteuer, bei der nur das Grundvermögen besonders hervortrat. Die mit demselben näher verbundenen Objekte, die Häuser, gewisse Gewerbebetriebe und Berechtigungen, auch Viehstand wurden dabei zugleich mit besteuert. Der bevorzugte Grundbesitz hat sich, wenigstens in einigen österreichischen Ländern (so in Niederösterreich seit Anfang des 15. Jahrhunderts), nicht steuerfrei erhalten können, aber er behielt doch eine begünstigte Stellung, auch noch in den Reformen Maria Theresias und die allmälige Mehrbelastung wurde lange Zeit vornemlich auf den abhängigen Rusticalbesitz geschoben. In den einzelnen Kronländern ist die Entwicklung trotz der mehrfachen Versuche der Ausgleichung verschieden gewesen und selbst bis in die Gegenwart so geblieben. Unter Karl V., Ferdinand III., Leopold I., Karl VI., Maria Theresia, Josef II. wurde an der Reform der direkten, besonders der Grundsteuer, zum Zweck der Beseitigung von Ungleichmäßigkeiten gearbeitet. Am wichtigsten sind vor dem 19. Jahrhundert die Reformen Maria Theresias und die (freilich nur vorübergehend in Kraft getretenen) Josefs II. in den deutschen Erblanden, diejenigen Karls VI. in der Lombardei. Als Beispiele mögen Niederösterreich, Böhmen und Lombardei dienen.

In ersterem Lande wurde nach verschiedenen vorbereitenden Arbeiten, in denen der ursprüngliche Plan einer genaueren Katastrirung aber doch nur mangelhaft durchgeführt worden, im J. 1756 die „Theresianische Steuerrectification" provisorisch eingeführt, blieb aber bis zur großen Grundsteuerreform des Gesetzes von 1817 in Geltung. Dieser Kataster betraf das Erträgniß vom gesammten (obrigkeitlichen und unterthänigen) Boden, abgeleitete Nutzungen, Gefälle (Zehnten, Dienste u. s. w.), Nutzungen von Häusern und von den mit diesen untrennbar verbundenen Gewerben und Industriezweigen. Die Steuergrundlage war bei Grundstücken, bei Gebäuden in Städten der Capitalwerth, bei Gewerben u. dgl. der daraus hervorgehende Gewinn, in Wien bei Gebäuden der jährlich zu fatirende Miethzins. Zur Berechnung des Capitalwerths wurden die von Grundstücken abgeleiteten Nutzungen und Gefälle, auch diejenigen der Wälder nach 10jährigem Durchschnittsertrag veranschlagt, theils nach Localpreisen, theils nach gleichförmig vorgeschriebenen (Feldfrüchte, Wein, Frohnen), und an Verwaltungskosten wurde $1/4$ abgerechnet. Für die Häuser des platten Landes bestand eine Eintheilung in 6 Classen. Der Steuerfuß war für Grundstücke 2% des Werths, bei den Dominicalisten 1% (seit 1791 fast Gleichstellung), die classificirten Häuser zahlten $1\frac{1}{2}$—20 fl., die Häuser in Wien $1/10$—$1/7$ des Zinsertrags. — Auch in anderen Kronländern, so in Oberösterreich, Steiermark, Kärnthen, wurde die Theresianische Rectification eingeführt, jedoch mehrfach abweichend. — In Böhmen ward auf Grund von Fassionen über Einkommen vom Boden, Gewerben und Dominicalnutzungen und nach Prüfungen dieser Fassionen (1713—15), später nach neuen ergänzenden Ermittlungen ebenfalls unter Maria Theresia eine allgemeine Steuerreform durchgeführt (1748—68). Man bildete aus dem ermittelten reinen Grundertrage und aus dem Einkommen der übrigen mit berücksichtigten verwandten Erwerbszweige (des unterthänigen Besitzes) sog. „Ansässigkeiten" von je 180 fl. Reinertrag mit einem Steuersatz von 60 fl. ($33\frac{1}{3}$%), der ähnlich veranschlagte Dominicalbesitz (Ertrag nebst Gefällen) zahlte 29%. Daneben eine Besteuerung der Häuser, theils nach festen, theils nach Classensätzen. In Böhmen allein wurde aber später Einiges aus der Josefinischen Steuerreform definitiv beibehalten (1792), namentlich blieb die Vertheilung der ganzen Steuersumme zwischen den Dominien und Unterthanen nach Maßgabe der Messung und Schätzung aller Gründe bestehen.

Diese Josefinische Reform war seit den Römerzeiten die erste große Grundsteuer-Katasteroperation in einem großen verschiedenartigen Staatsgebiete, welche nach leidlich rationellen Grundsätzen vorgenommen worden ist. Nur aus practischen Gründen, um die Operation zu vereinfachen und rascher beendigen zu können, wurden diese rationellen Grundsätze ein wenig modificirt. Das große Werk selbst war, wie andere Josefinische Reformen, wohl noch etwas verfrüht und wurde wieder rückgängig gemacht, aber es bezeichnet deshalb doch in der allgemeinen Geschichte der directen Besteuerung der Neuzeit eine Epoche, auch neben der technisch

vollkommeneren, aber leichteren, weil auf ein kleines, gleichartiges Gebiet beschränkten Reform in der Lombardei. Es wurde (Pat. v. 20. April 1785) bestimmt, jede Provinz, Gemeinde und jeder Grundbesitzer, Dominicalist oder Unterthäniger, solle nach Verhältniß des Nutzens von seinen Gründen in gleichem Maaße zur Bedeckung der Staatsbedürfnisse beitragen. Durch allgemeine Vermessung (meist nur durch Bauern mit der Meßkette vorgenommen) sollten die Flächengrößen aller fruchtbringenden Gründe, durch controlirte Fassionen der einzelnen Besitzer die Nutzungen jeder Art vom Boden erhoben und die Erträgnisse nach den Marktpreisen von 1772—82 in Geld berechnet werden. Alsdann gleich hohe Quotenbesteuerung dieses Bruttoertrags in den Erblanden, 100 fl. Ertrag des Ackerbaulands mit 10 fl. 37 ½ kr., der Wiesen mit 17 fl. 55 kr., der Weiden, Waldungen mit 21 fl. 15 kr. In diesen verschiedenen Procenten lag immerhin einige Berücksichtigung der verschiedenen Produktionskosten, insofern ein Hinzielen auf Reinertragsbesteuerung. Die (in gewissen Kategorieen übrigens steuerfreien) Häuser wurden nach Patent v. 1. Sept. 1788 nach dem Miethzins, unter Abzug von 10% auf Erhaltungskosten, besteuert. Nach vierjähriger, etwas überstürzter Arbeit konnte das Grundsteuersystem am 1. Nov. 1789 eingeführt werden. Schon am 1. Mai 1790 wurde es aber von Leopold II. der heftigen politischen Opposition geopfert.

Technisch noch ungleich bedeutender und zudem noch erheblich älter war das berühmte Katasterwerk des censimento milanese unter Karl IV., 1719 begonnen, durch Krieg unterbrochen, 1749—60 beendigt, der älteste der feineren modernen Kataster, das Vorbild für viele andere. Die Grund- und Hausbesitzer hatten die erforderlichen Angaben über Beschaffenheit und Art ihrer Güter zu machen. Eine geometrische Aufnahme, die Entwerfung topographischer Flurkarten für jede Gemeinde, eine sorgfältige Einschätzung der nach Culturart und Bonität unterschiedenen Grundstücke durch Schätzleute nach dem Rohertrage nnd nach den Gewinnungskosten und Abzügen erfolgte. Locale Verhältnisse (Lage in der Ebene, auf den Bergen) wurden für Einzelnes mit berücksichtigt. So erzielte man die Feststellung der Nettoerträge, die dann theils nach vorgeschriebenen, theils nach Localpreisen in Geld berechnet wurden. Vergleichungen dieser Schätzungsergebnisse mit Thatsachen des Verkehrs (Kauf-, Pachtpreisen, Theilpachtverhältnissen) dienten zur Controle. Der ermittelte Reinertrag wurde zu 4% capitalisirt (in Scudi zu 6 Lire) und davon eine (später erhöhte) Quote als Steuerfuß bestimmt. Besondere Bestimmungen betrafen die Gebäude, die in den Städten nach dem wirklichen oder geschätzten Miethertrage, unter Abschlag einer Quote (⅓ zur Ausgleichung mit der Grundsteuer, eine weitere Quote f. d. Erhaltungskosten) besteuert wurden. Näheres bei v. Myrbach, Tüb. Zeitschr. 1885 S. 89.

Erst die Neugestaltung des österreichischen Staats nach 1815 und die neue Zeit ermöglichte später eine allgemeine Reform der directen Besteuerung (§ 26).

§ 17. Preußen. So bedeutsame Reformen der directen Steuern wie Oesterreich schon im 18. Jahrhundert hat Preußen um jene Zeit noch nicht gekannt. Ja, eine der Josefinischen Maßregel ähnliche ist eigentlich erst die preußische Grundsteuerreform von 1861, mit der lombardischen Steuerreform des censimento milanese ließe sich noch keine der provinziellen Neukatastirungen (Ostpreußen, Schlesien, Westpreußen) des 18. Jahrhunderts, sondern nur erst etwa die preußische Katasteroperation in Rheinland und Westphalen, 1820 f., vergleichen, welche eigentlich bloß eine Fortführung der unter französischer Herrschaft begonnenen Katastrirung nach dem allgemeinen französischen Gesetz war. Im preußischen Staate des ancien régime, vor 1806, war grade die Entwicklung und die zweckmäßige Reform der directen Besteuerung zurückgeblieben, wogegen unter dem Großen Kurfürsten die allgemeine Accise und unter Friedrich dem Großen die Verbrauchsbesteuerung in dieser und auch in anderer Form (Monopole, Zollwesen) stärker entwickelt worden war. Die Stände, der Adel stemmten sich im brandenburg-preußischen Staate der so nothwendigen Umgestaltung der älteren Hufengelder, Kopfsteuer, Horn- und Klauenschösse u. dgl. m., die hier statt der sonstigen alten vermögenssteuerartigen Grundsteuern bestanden, durchaus entgegen. Die Steuerexemtionen oder Privilegien der Ritterschaft und die Ungleichmäßigkeit der genannten Steuern blieben in vielen Theilen des Staats bis in das 19. Jahrhundert bestehen. Die neue „Contribution," die im 17. Jahrhundert mit dem stehenden Heere unvermeidlich wurde, ward nach den alten ganz mangelhaften Schoß- und Hufenkatastern vertheilt und war vielfach sehr ungleichmäßig, sowohl in der Oberaustheilung auf Städte und Landschaften und innerhalb dieser auf Kreise und Dörfer als vollends in der Unteraustheilung auf die einzelnen Steuerobjecte und Subjecte (s. Schmoller a. a. O. 54 ff.). Auch die hie und da vorgekommenen Revisionen (so 1680 in der Kurmark) verbesserten nicht sehr viel. Dagegen gelang es unter Friedrich Wilhelm I., wenigstens in einer Provinz, in Ostpreußen, mit der Einführung des „Generalhufenschosses" an Stelle der bisherigen directen Steuern des platten Landes eine tiefergreifende Steuerreform (1715 ff.) durchzuführen, wobei auf Grund von Größenermittlungen, Bonitirungen und Ertragsberechnungen namentlich der adelige Grundbesitz erheblich stärker belastet, der mittlere und kleine entlastet wurde. Für die nichtgrundbesitzenden Personen blieben mäßige Kopf- und Hornsteuern bestehen. Auch in den neu erworbenen Provinzen Schlesien und Westpreußen sind unter Friedrich M. sofort nach Besitzergreifung Grundsteuerreformen durchgeführt worden, wobei der ritterschaftliche Besitz mit herangezogen und größere Gleichmäßigkeit bewirkt wurde. Aber im Uebrigen geschah nichts Wesentliches zur Verbesserung des directen Steuersystems bis nach dem Tilsiter Frieden und vornemlich erst nach 1815 (1820) (§ 23).

§ 18. Frankreich. Auch in Frankreich ist die directe Besteuerung vor der Revolution

mit denselben schweren Mängeln behaftet gewesen wie in Deutschland. Gemäß der wesentlich gleichen Entwicklung im Mittelalter unterschied sie sich auch später trotz der früheren Ausbildung einer starken Centralgewalt überhaupt nicht so sehr von der deutschen, obgleich das Königthum mehr eingegriffen hat. Für die Deckung der vermehrten Finanzbedürfnisse des Staats seit dem 17. Jahrhundert wurde auch in Frankreich die indirecte Verbrauchsbesteuerung stärker mit entwickelt, wozu die mercantilistische Wirthschaftspolitik seit Colbert in den Zöllen u. s. w. noch eine weitere Handhabe bot. Aber relativ, im Verhältniß zu der Gesammteinnahme aus den indirecten Verbrauchssteuern war die directe Besteuerung größer als in der Gegenwart und durch die Art ihrer Einrichtung und Vertheilung besonders hart. In der letzten Zeit vor der Revolution waren die hauptsächlichen directen Staatssteuern Frankreichs (mit mancherlei Verschiedenheiten, Ausnahmen u. dgl. in den einzelnen Provinzen) unter Beifügung der Ertragsergebnisse nach Necker folgende drei: die taille (91 Mill. L.), die vingtièmes (55 Mill. Fr. — $^2/_{20}$ mit Zuschlägen, dazu 1782—86 ein drittes Zwanzigstel, mit 21.5 Mill. L.), die capitation (41.5 Mill.), zusammen 209 Mill. Fr., zu denen man noch für Wegefrohnden und deren Ersatz 20 Mill. rechnen kann. Die vornehmsten indirecten Verbrauchssteuern in Generalpacht (166 Mill.) und eigener Regie (51.5 Mill.) stehen mit zusammen 217.5 Mill. L. jener Summe ungefähr gleich. Dabei ist aber zu beachten, daß die schwere Salzsteuer (gabelle) in einem großen Theil des Staats wie eine Art directer Kopfsteuer eingerichtet war, indem die Einwohner in jeder Gemeinde eine nach der Zahl ihrer Familienglieder bestimmte Menge Salz der Monopolverwaltung abnehmen mußten.

Die taille[22]) war seit dem 15. Jahrhundert (Karl VII.) mit der Entwicklung der neueren Kriegsführung und der stehenden Heere aus den älteren vormögens-, besonders grundsteuer- und personalsteuerartigen außerordentlichen Steuern des Lehenstaats herausgewachsen und eine regelmäßige directe Staatssteuer der nicht privilegirten Stände — mit Ausnahmen auch unter dem Bürgerthum — geworden und belastete vor Allem den abhängigen (bäuerlichen) Grundbesitz und die unteren Classen. Sie war als Repartitionssteuer eingerichtet, zerfiel in die taille réelle, eine Grund- und Haussteuer nach unvollkommenen Katastern, und taille personelle, eine allgemeinere Vermögens-, Erwerbs- und Personalsteuer. Der Zwanzigste (auch zeitweise „Zehnte", in den letzten Zeiten das ancien régime als 2- und 3facher Zwanzigster vorgekommen), eine Quotitätssteuer, früher schon zeitweise vorhanden, ward unter Ludwig XIV. 1710 von Neuem zunächst für den Grundbesitz, seit 1741 auch für den Mobiliarbesitz eingeführt und blieb seitdem. Es war eine Art Steuer vom unbeweglichen und beweglichen Einkommen, traf die der taille unterliegenden Classen also nochmals, umfaßte aber im Unterschied von der taille den Adel mit, nicht die Geistlichkeit. Die capitation, in den Kriegen Ludwigs XIV. vorübergehend als Kriegssteuer eingeführt (ähnlich wie die classificirte Kopfsteuer in Preußen um die damalige Zeit), wurde seit 1701 eine bleibende ordentliche Steuer: eine ziemlich allgemeine Personal-Classensteuer, für den peuple taillable die dritte große directe Steuer, hier eine Quote vom Steuersatz der taille (meist 50%), für alle übrigen Personen der Regel nach (vom Dauphin an, aber wieder, besonders später, mit Exemtionen) nach dem Steuertarif von 22 Classen und demgemäßer Einschätzung (mit einzelnen Abweichungen, u. A. bestand Collectivbesteuerung corporativer Verbände in Paris). Diese Steuern sind sämmtlich in der Revolution beseitigt worden, aber in veränderter und verbesserter Gestalt in den directen Steuern dieser Periode wieder aufgelebt und insofern doch der geschichtliche Vorläufer, jedenfalls das Analogon der modernen französischen directen Besteuerung. Eine durchgreifende, so nothwendige Steuerreform, besonders der directen Steuern und der Salzsteuer, herbeizuführen, hat das ancien régime in Frankreich nicht verstanden. Die einfache Erhöhung so unvollkommener Steuern wie der vingtièmes und die Erhebung der capitation der taillables als Zuschlag zur taille mußte die schon vorhandenen Ungleichmäßigkeiten unerträglich machen[23]).

22) Der Ausdruck »taille«, im mittelalterlichen Latein tallia, welcher auch in Deutschland für „Beden", Steuern, petitiones, exactiones u. a. m. vorkommt, gleichbedeutend, wenigstens nach dem früheren Sprachgebrauch, mit incisio, incisura und mit dem deutschen „Kerbe", ist von der Verrechnungsweise an „Kerbhölzern", an einander gelegten Kerbstöcken u. dgl. hergenommen und dann geblieben, nur, wie in Frankreich, mit Verengerung des Begriffs auf die genannte directe Steuer. Umgekehrt verengte sich die Bedeutung von incisio, incisura, verdeutscht Cise, später Accise — adcisio — auf den Begriff innerer Verbrauchssteuern u. dgl. Ein Theil der letzteren, die Abgaben auf Getränke u. a. m., werden später in Frankreich aides, droits d'aides genannt, wieder eine verengerte Bedeutung des dem deutschen „Bede", dem lateinischen adjutorium, precaria synonymen ursprünglich allgemeinen Begriffs einer (bittweise) erlangten steuerartigen Unterstützung. S. u. A. Hüllmann, Finanzgesch. 134, 139; Waitz, Verfassungsgesch. VIII. 394; Zeumer a. a. O., S. 3; Vignes I. 114.

23) S. u. A. für die älteren französischen Verhältnisse Vuitry, études sur le régime fin. de la France avant la révol. (besonders 11. bis 13. Jahrhundert), Par. 1878; für die Zeit des 18. Jahrhunderts Necker, administr. de fin. Par. 1784, I., besonders ch. 1. Abrisse der älteren Steuerverfassung bei Bresson, hist. financ. Par. 1840, 2. éd, p. 15 ff.; bei Vignes, traité des impôts, Par 1880, 4. éd., I. 10 ff., 113 ff. — Im Allgemeinen s. Clamageran, hist. de l'impôt en France, Par. 1867 ff., bisher 3 Bände (bis 1774). Ein vorzügliches Werk,

§ 19. England[24]). Die oft wechselnden und sehr mannigfaltigen Maßregeln lassen sich hier auch im Abriß nicht darstellen. Nur zur Orientirung über die Zeit seit dem 17. Jahrhundert mag hier Folgendes eingeschaltet werden.

Die directe Besteuerung hat hier, wenigstens als zeitweiliges außerordentliches Hilfsmittel, schon im normannischen Lehenstaate (alte scutagia, Schildgelder, Geldabfindungen für den Lehnkriegsdienst, tallagia von den nicht kriegsdienstpflichtigen Einwohnern der Städte und des Landes) und in den folgenden Jahrhunderten vor der ersten Revolution eine bedeutendere Rolle als gleichzeitig auf dem Festlande gespielt und sich frühzeitig mit größerem Erfolg außer auf das Grundvermögen auf das bewegliche erstreckt. („Fünfzehnter" als »subsidy« oder als Theil einer solchen, die außerdem das unbewegliche Vermögen oder dessen Ertrag mit umfassen konnte.) Diese älteren Steuern haben überwiegend einen vermögenssteuerartigen Charakter, woneben personalsteuer- und einkommensteuerartige in Form von Classen- und Kopfsteuern, mehrfach, soweit sie sich mit an das Einkommen anlehnen, mit progressivem Steuerfuß (15. Jahrhundert), nicht fehlen. Regelmäßig nur auf bestimmte Zeit (Jahr), öfters im mehrfachen Normalbetrag bewilligt, zum Theil als Repartitionssteuer eingerichtet, auf Grund ungenügender Kataster und Einschätzungen ausgeführt waren sie doch ähnlich mangelhaft wie die continentalen directen Steuern. Sie haben sich auch für die rasch steigenden Finanzbedürfnisse des 17. Jahrhunderts nicht als ausreichend noch als genügende Grundlage für den Ausbau eines Systems der directen Besteuerung erwiesen. Die hauptsächliche Hilfe lag seitdem auch in England in der Entwicklung der indirecten Verbrauchsbesteuerung (Zölle, Accisen). Aber auf dem Gebiete der directen Besteuerung wurde daneben schon während der ersten Revolution, dann in der zweiten Hälfte des 17. und im 18. Jahrhundert mehrfach experimentirt, ohne feste leitende Principien und ohne genügenden Erfolg. (Finanziell ziemlich ergiebige, monatlich erhobene, den verschiedensten Erwerb umfassende Ertrags- und Vermögenssteuern, sogen. monthly assessments während der Republik, später ähnlich wiederholt. Daneben personale Classensteuern mit vielen Abstufungen, theils nach dem Rang und Stand, theils nach Beruf und Erwerbsart, wobei die ungefähre Größe des Einkommens etwas berücksichtigt wird, 1641 und mehrfach unter Karl II. und Wilhelm III. ähnlich, aber mit einigen Veränderungen. Experimente mit Besteuerung der Capitalrenten, der Erwerbsgesellschaften, 1692. Nach Ständen abgestufte Leichen-, Geburt-, Heirath-, Junggesellensteuer, 1695. Versuche mit Einkommensteuern 1701, mit Besoldungsteuer 1720 u. a. m.)

Die bedeutendste Maßregel der directen Besteuerung war die Bildung einer bleibenden grundsteuerartigen Abgabe unter dem Namen land tax (1692, 1697), eine in Resten noch heute vorhandene Steuer. Ursprünglich, wie in früheren Fällen, ein Theil einer allgemeinen Vermögenssteuer, wurde sie allmälig mehr zu einer bloßen Grundsteuer, welche nach dem Bodenertrag als Repartitionssteuer aufgelegt und in wechselnden Sätzen (1—4 Sh. vom Pfd. Sterl., d. i. 5—20 %) von den Pflichtigen (den Pachtern eventuell statt der Grundbesitzer, denen sie dann am Pachtschilling abzuziehen war) erhoben wurde. In Folge der Unveränderlichkeit der Einschätzung und Repartition und später auch des Steuersatzes (4 Sh.) trat bei dieser Steuer, wie bei continentalen Grundsteuern, eine völlige Stabilität ein: sie wurde im Wesen eine reallastartige feste Grundabgabe an den Staat, welche zu den später so verschiedenartigen Erträgen in ganz ungleichem Verhältniß stand. Daraus erklärt sich die Maßregel Pitt's 1798, diese Landtaxe für ablösbar zu erklären, woran für fast die Hälfte des Steuerbetrags nach und nach Gebrauch gemacht wurde. Die Aufgabe einer wirklich umfassenden, rationellen Grundsteuer ist durch diese Landtaxe also gar nicht gelöst worden. Der Ertrag des Grund und Bodens wird unabhängig von ihr in England heute durch die Einkommensteuer für den Staat und durch die Localsteuern für die Selbstverwaltungskörper (poor rate) besteuert.

Die Finanznoth in der Zeit der französischen Revolutionskriege veranlaßte dann, nach vorausgehenden Experimenten mit Zuschlägen zu den Aufwandsteuern, die Einführung einer allgemeinen Einkommensteuer (1798—1802, 1803—1816), wobei in der zweiten legislativen Fassung (1803) auf Grund von zwei Gesetzen die verschiedenen Einkünfte nach zwei Methoden besteuert wurden: diejenigen aus Immobiliarbesitz, Pachtungen, öffentlichen Besoldungen u. dgl. an der Quelle, in der Weise einer Ertragssteuer, diejenigen aus gewerblichem Einkommen und aus Geldcapital direct in Form einer wirklichen Einkommensteuer nach Declarationen. Die Steuer begann erst bei einem Minimaleinkommnn (60, später 50 Pfd. Sterl.) und erreichte bei einem Einkommen von 150 Pf. Sterl. den Normalsatz (anfangs 5, später 10 %), die kleineren Einkommen waren nach einer Degressivscala besteuert. Mit verschiedenen Veränderungen blieb die sehr hohe, drückende und unpopuläre Steuer, deren Ertrag zeitweise auf 16 Mill. Pfd. Sterl. stieg, bis 1816, wo sie mit zuerst von den schweren Kriegssteuern beseitigt wurde, um 1842 als Mittel zur Durchführung der Zoll-, Accise- und handelspolitischen Reformen wiederzukehren, seit welcher Zeit sie ein bleibender Bestandtheil des britischen Steuersystems ist (§ 28).

auch oon Bedeutung, bes. für die ältere Zeit, für die allgemeine Finanzgeschichte.

24) Ueber die älteren englischen Steuerverhältnisse siehe besonders Vocke, Gesch. der Steuern des britischen Reichs, Leipzig 1866, namentlich über die früheren Vermögen-, Ertrags- und Einkommensteuern S. 478—538. Auch Gneist, englisches Verwaltungsrecht, Berl. 1869, 2. Aufl., B. I. passim.

2. Die directe Besteuerung in der Gegenwart (19. Jahrhundert).

1. Einleitung.

§ 20. Alle die im Vorausgehenden dargelegten Maßregeln kann man wohl als Etappen auf dem Wege zum Auf- und Ausbau eines wirklichen „Systems" der directen Besteuerung bezeichnen: mehr waren sie aber auch noch nicht. Erst dem 19. Jahrhundert, namentlich dem Menschenalter politischer Ruhe nach 1815, war es beschieden, dieser Aufgabe näher zu treten und immerhin nicht Unerhebliches zu ihrer Lösung beizutragen. Wenn auch hier nichts dauernd Genügendes geleistet wurde, so lag die Schuld einerseits an einem principiellen Fehler, den man (besonders in der Entwicklung der Ertragsbesteuerung, § 43) selten vermieden hat, anderseits an der großartigen raschen Umgestaltung der technischen und ökonomischen Verhältnisse der Production und, abhängig von dieser Umgestaltung, der Vertheilung des Nationaleinkommeus unter die Einzelnen im Volke. Eben deshalb haben sich einigermaßen stabile Grundlagen der directen Besteuerung (besonders der Ertragsbesteuerung) nach kurzer Zeit immer wieder als höchst mangelhaft erwiesen, selbst wenn das schwere Problem, diese Grundlagen wenigstens für den Zeitpunkt ihrer Feststellung leidlich richtig zu gestalten, besser gelungen wäre, als auch in den günstigsten Fällen zugegeben werden darf (Grundsteuer! Gewerbesteuer!).

Nach jenem Menschenalter politischer Ruhe (1815—48) ist aber ein neues gefolgt, welches durch das Auftauchen und immer mächtigere Hervortreten der „socialen Frage" vielfach ganz neue Gesichtspuncte für die Gestaltung der gesammten wie speciell auch der directen Besteuerung sich entwickeln sieht. Eine neue Phase in der Geschichte der Besteuerung kündigt sich an: an Stelle der „staatsbürgerlichen" Epoche, welche, angebahnt durch den Sieg der absoluten Staatsgewalt über den ständischen Patrimonialstaat, im Zeitalter der französischen Revolution definitiv die ältere „ständische" Epoche der Bestcuerung durchbrochen und überwunden hat, ringt eine neue „sociale" Epoche der Besteuerung um theoretische Anerkennung und practische Geltung. Im Ganzen wie im Einzelnen treten dadurch neue Probleme der Steuerpolitik hervor. Dazu kommt, daß die vollen Consequenzen des „Zeitalters der Dampftechnik" (Communicationen!) und der practischen Anwendung der naturwissenschaftlichen, besonders der chemisch- und mechanisch-technologischen Errungenschaften, auf die Technik des Productionsbetriebs erst in dieser Zeit, seit 1848, immer umfassender zur Geltung gelangen und abermals die vorhandenen Steuergrundlagen, besonders der directen Steuern (Grund-, Gewerbesteuer) vielfach unzulänglich machen. Die steigende Bedeutung des beweglichen Vermögens, des Privatcapitals und des Renteneinkommens daraus, sowie des Creditverkehrs (Verschuldung des Grundbesitzes, Werthpapierbesitz, Actienwesen, Börsengeschäft!) erschwert die neuen steuerpolitischen Aufgaben noch mehr. Dies Alles bewirkt eine Gährung auch auf dem Steuergebiet, wie auf so vielen anderen socialen, wirthschaftlichen und politischen Gebieten, eine Gährung, welche um so tiefer dringt, weil erst die Neuzeit unter dem Einfluß der social- und wirthschaftswissenschaftlichen Fortschritte die einschneidende Bedeutung der Steuerpolitik für den Proceß der Production und besonders der Vertheilung des Volkseinkommens zu würdigen gelernt hat.

Den Hinweis auf eine sich durchringende „sociale" Phase der Steuer- und Finanzpolitik überhaupt, in der Weise, wie es hier gemeint ist, wozu dann namentlich auch die Ausdehnung oder Vermehrung von Steuern, um die Mittel zu socialpolitischen Maßregeln (Staatszuschüsse für Schul-, Arbeiterversicherungswesen u. dgl. m.) aufzubringen, gehört, habe ich bereits in meiner volkswirthschaftlichen „Grundlegung" in der 1. Ausg. (s. bes. Vorwort, S. VI.) und in der 2. Ausg. § 99, 104a, 105 und a. a. O., seitdem eingehender in meiner Fin. II. gemacht, — ohne anfangs auch bei Fachgenossen nur Verständniß, geschweige Beistimmung dafür zu erlangen. Stein I. 414 hielt sich bei seiner „socialen" Besteuerung zu sehr an einzelne, doch nur untergeordnete Fragen, ähnlich auch noch Schmoller, preuß. Finanzepochen a. a. O. S. 292, während ein viel

allgemeineres Problem vorliegt. Vgl. bes. meine Fin. II. 282 ff. über „gerechte Steuervertheilung“, namentlich § 398, 399. Ganz auf dem Standpunkte meiner Anschauungen, wenn auch natürlich ohne unmittelbare Beeinflussung von dieser Seite, steht dagegen die großartige neue practische Socialpolitik, welche die deutsche Reichsregierung schon in dem ersten Gesetzentwurf über die Unfallversicherung (1881) und in der Kais. Botschaft vom 17. Nov. 1881 eingeschlagen hat, freilich auch, ohne zunächst in weiten Kreisen unsres Volks, wo einmal die liberal-individualistische Auffassung der ökonomischen und socialen Verhältnisse noch fest gewurzelt ist, Verständniß zu finden. In den Motiven zum Unfallversicherungsgesetz wird dem Staate ausdrücklich auch die Aufgabe vindicirt, „durch zweckmäßige Einrichtungen und durch Verwendung der zu seiner Verfügung stehenden Mittel das Wohlergehen aller seiner Mitglieder und namentlich der schwachen und hilfsbedürftigen positiv zu fördern.“ Damit ist das neue Problem, dessen Lösung sich auch die Wissenschaft vom Steuerwesen nicht entziehen kann, klar und scharf bezeichnet: es beginnt die Epoche „socialer Steuerpolitik“. In der Grundanschauung ähnlich wie ich Const. Franz, soc. Steuerreform. Mainz 1881.

§ 21. Nach der großen Epoche der französischen Revolutions- und Kaiserkriege waren in den europäischen Staaten fast allgemein die Finanzverhältnisse so beschaffen, daß ein festes Steuersystem nunmehr vollends unzweifelhaft die conditio sine qua non eines wenigstens leidlichen Gleichgewichts im Staatshaushalte war.

Ungeheure Staatsschulden waren angehäuft und zu verzinsen, womöglich auch aus ordentlichen Einnahmen zu tilgen. Ein großes stehendes Heer auch in Friedenszeit erschien nach wie vor unvermeidlich und erforderte aus militärisch-technischen Gründen einen erheblichen Aufwand, der auch zugleich mehr wie früher, wegen strengerer Durchführung der Geldwirthschaft und aus politischen Gründen, unmittelbar zum Geld-Finanzbedarf gehörte. Die sonstige Staatsthätigkeit auf dem Gebiete der Civilverwaltung im weitesten Umfange mußte sich ausdehnen und intensiver gestalten aus tieferliegenden Gründen, welche mit der Entwicklung der ganzen modernen Cultur zusammenhängen. Wo man diesem Bedürfniß, zum Theil wegen der finanziellen Schwierigkeiten, nicht genügend nachkam, wie auch in Deutschland und Oesterreich in den ersten Jahrzehnten nach den großen Kriegen nicht, war von den 40er Jahren an um so mehr Versäumtes nachzuholen. — Die alten Einnahmequellen, Domänen u. dgl., Gebühren, auch wo sie, wie in Deutschland die ersteren noch vielfach flossen, konnten diesen Finanzbedürfnissen immer weniger genügen.

So trat die Besteuerung überall, auch in Deutschland — von einigen Kleinstaaten etwa abgesehen — nach 1815 immer mehr in den Vordergrund und wurde die vornehmste ordentliche Einnahmequelle, was sie freilich thatsächlich bereits im 18. Jahrhundert meistens gewesen war. Bis zum Zeitalter der französischen Revolution konnte aber doch wenigstens die Fiction noch aufrecht erhalten bleiben, man habe es in der Besteuerung mehr mit anomalen, vorübergehenden Hilfsquellen der Finanzen zu thun (deutsche Cameralisten noch im 18. Jahrhundert urtheilten so). Die Bewilligung von Steuern, besonders auch directen, für kurze Perioden, für einzelne Specialzwecke, wie auch im deutschen ständischen Territorialstaat, der häufige Wechsel in Steuerarten und in einzelnen Steuern, als ob die Steuerpolitik nur vorübergehende Bedürfniße ins Auge zu fassen habe, unterstützte diese Fiction immerhin noch in Etwas auch in der Praxis. Solche Fictionen mußten nach den gegebenen Verhältnissen die Theorie und die politische Praxis nunmehr entgiltig fahren lassen. Damit veränderte sich aber auch das Problem und nothwendig die Methode, es zu behandeln. Es galt für Theorie und Praxis jetzt, dauernde Grundlagen der Besteuerung zu schaffen.

Für die Lösung dieser Aufgabe waren die Verhältnisse jetzt aber ebenfalls andere geworden. Einmal hatte die Wissenschaft der politischen Oekonomie seit den Physiokraten und Ad. Smith vielfach die Steuerfragen als volkswirthschaftliche Fragen untersucht und geklärt, wenn auch bei ihrer zu einseitig deductiven Methode und nach ihrem einseitig liberal-individualistischen Standpunkte keineswegs immer genügend. Namentlich wurde gegen die indirecten Verbrauchssteuern, unter Verkennung der wenigstens in gewissen Gränzen zuzugebenden entwicklunngsgeschichtlichen Bedingtheit und Berechtigung

in der Theorie zu stark reagirt und wurden die großen steuertechnischen Schwierigkeiten der directen Besteuerung — welche vollends wenn letztere als Ersatz größerer indirecter Steuern erhöht und ausgedehnt werden sollte, hervortreten mußten — zu wenig gewürdigt, zumal in Zeiten so raschen Wechsels der Productionstechnik, der Communicationen und der davon mit abhängigen Erwerbsverhältnisse der Berufsclassen und der Einzelnen. Die „Steuerüberwälzung“ konnte in der Theorie, vollends bei den directen Steuern als etwaiges Ausgleichungsmittel der Mängel derselben, nur für gewisse hypothetische Voraussetzungen einigermaßen sicher formulirt werden. Ein Verlaß auf diese Ergebnisse in den verwickelten Verhältnissen der Praxis war mehr als problematisch [25]).

Sodann aber waren jetzt die politischen Forderungen, welche im öffentlichen Recht großentheils zur Geltung gelangt oder wenigstens immer mehr im Volksbewußtsein als berechtigt anerkannt waren, auch im Steuerwesen nach Möglichkeit zu berücksichtigen. Daher hier das Postulat der Allgemeinheit und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung, und zwar nunmehr angewandt auf die Steuer der Individuen. An dem Maßstab dieser Forderung werden die einzelnen geschichtlich überkommenen Steuern geprüft und eventuell wenn auch unter einiger Berücksichtigung der möglichen oder wahrscheinlichen Ueberwälzung, verworfen oder verändert. Nach diesem Maßstab werden neue Steuern zur Ergänzung verlangt, das Steuersystem aufgestellt, wird die directe Besteuerung in Zusammenhang mit der indirecten gebracht, danach soll sie ausgebildet und jede einzelne directe wie indirecte Steuer eingerichtet werden.

So wird die „Allgemeinheit“ und „Gleichmäßigkeit“ der Besteuerung nach der Auffassung dieser Postulate in der „staatsbürgerlichen Periode“ die leitende Richtschnur für die Reform, namentlich auch der directen Steuern. Und trotz der großen principiellen und practischen Mängel, welche diese Steuern behielten und der mangelhaften Durchführung der Reform, weil immer noch viele politische und wirthschaftliche Interessen oder finanzielle Bedenken sich dagegen stemmten, wurde doch mehrfach, besonders auf dem europäischen Continent (Frankreich) und auch in manchen deutschen Staaten wenigstens eine relative Vollkommenheit der directen Besteuerung erreicht, wie noch niemals vordem und wie überhaupt bei der großen practischen Schwierigkeit der Sache auch in Zukunft nicht leicht in höherem Maße. Die verbliebenen Mängel, auch im Allgemeinen die Wege zur Verbesserung lassen sich unschwer nachweisen, die Kritik ist oft genug berechtigt, aber etwas wirklich principiell Besseres und zugleich practisch Ausführbares an die Stelle zu setzen, ist ungemein schwierig, wenn nicht unmöglich.

§ 22. Die Reform der directen Besteuerung vollzog sich in den einzelnen Staaten natürlich mannigfach verschieden, je nach der verschiedenen bisherigen geschichtlichen Entwicklung dieser und der übrigen Besteuerung, nach Art und Höhe des zu deckenden Finanzbedarfs (daher besonders auch nach dem verschiedenen Umfang der Staatsschulden); nach politischen, socialen und wirthschaftlichen Verhältnissen des individuellen Staats u. s. w. Aber gewisse große Grundzüge der Entwicklung sind doch gemeinsam oder die einzelnen Reformen lassen sich wenigstens auf allgemeine Schemata zurückführen.

Ein solches, besonders auf dem Continent, zum Theil nach französischem Vorgang befolgtes Schema ist dasjenige des „modernen rationellen Ertragssteuersystems“. Man bildete nemlich in der in § 10 angegebenen Art die ältere Ertragsbesteuerung systematisch durch Zurückgehen auf die einzelnen, im practischen Leben sich deutlicher unterscheidenden Ertragsquellen aus und suchte für jede einzelne Ertragssteuer neue oder (bei den älteren) verbesserte Grundlagen zu gewinnen.

So entstand jenes aus 3—5 Hauptgliedern und mitunter noch aus einigen Nebengliedern bestehende System von Ertragssteuern in Frankreich, Oesterreich, Preußen, in anderen

25) Wagner, Fin. II. 259—282; II. 488 ff.

deutschen und europäischen Staaten: eine Grund-, Gebäude-, Gewerbesteuer bilden den am meisten verbreiteten Kern des Systems, eventuell tritt eine Capitalrenten- (Leihzins-) und eine specielle Lohn- und Besoldungssteuer hinzu. Daneben aber, vor der Ablösung der grundherrlichen Abgaben, eine besondere Grundgefällsteuer, besondere Bergwerksteuern (unter Beseitigung oder Umbildung der mancherlei verschiedenartigen alten Bergwerksabgaben), besondere Eisenbahnsteuern der Privateisenbahnen, auch wohl Experimente mit besonderen directen Steuern der Actiengesellschaften oder der „Erwerbsgesellschaften mit der Pflicht zu öffentlicher Rechnungslegung", u. s. w. Lauter Steuern, welche mehr oder weniger consequent und vollständig als Objectsteuern ausgebildet worden sind. Für die einzelnen Steuern, besonders für die Grund- und die Gewerbesteuer, werden dann neue umfassende Katasteroperationen unternommen, um die einzelnen steuerpflichtigen Subjecte und Objecte jeder Steuer möglichst gleichmäßig zu treffen. Operationen, besonders bei der Grundsteuer, welche die Experimente des 18. Jahrhunderts wieder aufnehmen und sorgfältiger durchführen.

Ein anderes Schema ist dasjenige eines allgemeinen Personal- und Einkommensteuersystems, das entweder ergänzend neben oder über die außerdem bestehende Ertragsbesteuerung tritt, formell so eine directe Doppelbesteuerung gewissen Privateinkommens bildend, einzelne fehlende Glieder der Ertragsbesteuerung (Capitalrenten-, Lohn-, Besoldungssteuer) auch wohl ersetzend — wie in dem typischen Beispiel Preußens, § 23 — oder die Stelle der im Uebrigen ganz oder größtentheils fehlenden Ertragsbesteuerung vertritt, in sich selbst eine Art System dieser letzteren Besteuerung allein für sich darstellend, wie im Wesentlichen in England (§ 28).

Der Form nach kommt dieses aus Subjectsteuern bestehende Personalsteuersystem auch in Gestalt von personalen Classensteuern (in Preußen für die Personen mit einem ungefähren Einkommen unter 3000 M. noch jetzt) und von wirklichen nominellen Einkommensteuern, wo das Object genauer beziffert wird, vor (in Preußen für das Einkommen über 3000 M.). Durch etwaige Freilassung der Personen mit niedrigem Einkommen bis zu einem gewissen Betrage (England, Preußen, Sachsen), durch verschiedene Bestimmung des Steuerfußes nach der Höhe der Einkommen und durch einige andere specielle Bestimmungen wird bei dieser Besteuerung berücksichtigt, daß sie nur ein Glied in der Gesammtbesteuerung ist und danach im Einzelnen eingerichtet werden muß (z. B. Freiheit von directen Personalsteuern, weil die indirecten Verbrauchssteuern auf Massenconsumtibilien der „kleinen Leute" letztere der Annahme nach schon genügend belasten). — Statt oder neben der allgemeinen Einkommensteuer kann auch eine allgemeine (nominelle) Vermögenssteuer in Erwägung kommen, wesentlich für denselben Zweck (Nordamerica).

2. Die gegenwärtige Besteuerung in einzelnen Staaten[25]).

1. Deutschland.

§ 23. Auch hier muß die Hervorhebung einiger wichtiger Einzelheiten bloß für eine Orientirung über den Character der directen Besteuerung in einigen uns näher interessirenden Staaten genügen.

Im Deutschen Reich ist zwar das Reich selbst nach der Verfassung in Bezug auf alle Arten Steuern competent, kann daher auch directe Steuern als Reichssteuern einführen. Bisher ist es aber dazu noch nicht gekommen und sind auch nur gelegentlich Projecte dafür aufgetaucht, welche aber noch nicht ernstlicher verfolgt wurden (Reichs-Gewerbesteuer, Reichs-Einkommensteuer, — nur in einem übrigens doch besonders liegenden Falle ist officiell ein Plan der Regierung selbst hervorgetreten, in Betreff einer Militärdienst-Ersatzsteuer). Entsprechend der historischen Entwicklung der Besteuerung in den Einzelstaaten und in Gemäßheit schwerwiegender steuertechnischer Gründe, wie sie auch in den beiden anderen modernen Bundesstaaten, der Schweiz

25) Vgl. Schäffle, Steuerpolitik, S. 212—257. Stein II. bei den einzelnen Steuern.

und Nordamerica, mitwirkten, sind die deutschen Reichssteuern bisher vornemlich die Zölle und gewisse innere Verbrauchssteuern, nebst einzelnen Verkehrssteuern (Wechselstempel- und andere Stempelabgaben, bes. für Werthpapiere (Börseneffecten) und für Urkunden über gewisse Börsengeschäfte, Schlußzettel, Rechnungen). Dagegen liegt der Schwerpunkt der Besteuerung der Einzelstaaten in den directen Steuern, woneben hier nur in Süddeutschland wegen der verfassungsmäßig diesem verbliebenen Exemtion von der Reichs- Bier- und Branntweinsteuer wichtigere besondere indirecte Verbrauchssteuern noch vorhanden sind. Außerdem ist der größte Theil der Verkehrs- und ähnlicher Abgaben (Register-, Stempel-) den Einzelstaaten geblieben. So ist denn auch die directe Besteuerung, nach ihrer in den letzten Jahrhunderten doch mannigfach verschiedenen Entwicklung, noch heute ein Rechtsgebiet stark „particularistischer" Beschaffenheit, das erhebliche Abweichungen unter den einzelnen Staaten zeigt: auf die Dauer schwerlich ein haltbarer Zustand, weil er der wirthschaftlichen und politischen Einheit des Reichs widerspricht und weil unvermeidlich bei der Feststellung der indirecten Verbrauchs- und der Verkehrsbesteuerung Rücksicht auf die Gestaltung der directen Besteuerung und vice versa genommen werden muß: eine nothwendige practische Consequenz des Begriffs „Steuersystem".

In Preußen[26]) hat sich die directe Besteuerung, zum Theil in Verbindung mit der neueren Wirthschaftspolitik (Gewerbefreiheit) seit der Stein-Hardenberg'schen Reformperiode, besonders durch die großen zusammenhängenden Reformen von 1820 und deren spätere Fortführung (1851, 1861, 1873, 1883) wesentlich anders und bedeutsamer als in der Zeit des alten Staats entwickelt. So ist einerseits ein aus drei Hauptgliedern bestehendes System (Grund-, Gebäude-, Gewerbesteuer), anderseits ein allgemeines Personal- und Einkommensteuersystem entstanden. Letzteres ist dem preußischen Staate besonders charakteristisch: der Grundsatz der directen Steuerpflicht als Consequenz der staatsbürgerlichen Pflichten im weitesten Maaße verwirklicht (namentlich bis 1873), was nicht mit Unrecht wohl als ein Seitenstück zur allgemeinen Wehrpflicht bezeichnet worden ist. Die Ertragsbesteuerung blieb daneben in der vollen und consequenten Ausbildung zurück, indem die Grundsteuer erst 1861 nach einem allgemeinen neuen Kataster reformirt, die Gebäudesteuer erst da von ihr allgemein getrennt wurde, die Gewerbesteuer überhaupt ziemlich in der Weiterentwicklung stecken und besonders eine eigene Capitalrentensteuer bisher ganz ausgeblieben ist. — In Preußen besteht daher formell eine directe Doppelbesteuerung für die Grund-, Gebäude-, Bergwerksbesitzer, Gewerbetreibenden u. s. w., die einmal der betr. Ertragssteuer, sodann noch einmal der Classen-, bez. Einkommensteuer unterliegen. Nur letztere Personalsteuer allein trifft dagegen den Arbeiter, Beamten, bisher auch sie nur den Rentier (Leihcapitalisten).

Eigenthümlich war dem preußischen Personalsteuersystem bis 1873 eine bestimmte Combination zwischen directer und indirecter Besteuerung, indem letztere in größeren Städten an die Stelle der directen Personalsteuer gesetzt war, allerdings entsprechend dem leitenden Gedanken des ehemaligen preußischen Accisesystems in den Städten. Das Edict vom 27. Oct. 1810 hatte die modernen Grundsätze der Gleichmäßigkeit u. s. w. für das Steuerwesen angenommen, unter Aufhebung der Exemtionen, Privilegien und localen Verschiedenheiten. U. A. war durch Edict vom 28. Oct. 1810 ein allgemeines, Stadt und Land umfassendes System von Consumtionsabgaben eingeführt, darunter eine Mahlaccise von Getreide. Diese formale Gleichstellung von Stadt und Land hatte indessen, besonders hinsichtlich der Mahlsteuer auf dem Lande, große Schwierigkeiten bei der Durchführung ergeben. Schon das Edict vom 7. Sept. 1811 führte daher eine grundsätzliche Unterscheidung bezüglich dieser Steuern ein: man trennte die größeren Städte von den kleineren und dem platten Lande. Dort blieb das Verbrauchssteuersystem, namentlich die Mahlsteuer, hier wurde es modificirt, letztere aufgehoben und statt dessen eine fixe Personalsteuer von ½ Thlr. für jede über 12jähr. Person, also eine reine

26) S. über die preuß. dir. Steuern u. A. Schmoller a. a. O.; Hoffmann, Lehre v. d. Steuern; Bergius, Finanzwissensch.; v. Rönne, Staatsrecht Preußens, 3. Aufl., II. 2. Abth. § 527—532. v. Reden, vergleich. Finanzstatist. II. 2. Abth. (Darmst. 1856) S. 247 ff. Ueber die Steuerreform v. 1820 u. vorher s. C. Dieterici (jun.), Gesch. d. Steuerreform in Preußen v. 1810—20. Berl. 1875; R. Grätzer, Gesch. d. preuß. Eink.- u. Classenst. 1812—51, Berl. 1884. Schimmelpfennig, d. preuß. dir. Steuern, 2. Th., Berl. 1858, 1859; Wißmann, preuß. Steuerwesen, Berl. 1876. Speciallit. s. bei Kletke, Lit. d. Finanzwes. d. preuß. Staats, 3. Aufl., Berl. 1876. Statistisches mehrfach in d. amtl. statist. Jahrb., in d. Zeitschr. d. k. preuß. statist. Bur., in Hirths Annalen; Gerstfeldt, Beiträge z. Reichssteuerfrage, Leipz. 1879; ders., Finanzreformplan f. d. deutsche Reich, Leipz. 1881; ders., vergleich. Zahlen u. s. w. z. Reichssteuerfrage, eb. 1881. Ueber die Communalbesteuerung ist ein allgemeines Gesetz wiederholt geplant, aber bisher noch nicht zu Stande gekommen. S. Grotefend, Grundsätze d. Communalsteuerwesens u. s. w., Elberf. u. Leipz. 1874; Kotze, Gesetzentw. betr. d. Aufbringung der Gemeindesteuern in Preußen, Berl. 1877. Statistik darüber: Herrfurth, Beitr. z. Statist. d. Gemeindeabgaben, Zeitschr. d. statist. Bur. 1878; ders., Beitr. z. Finanzstatist. d. Gemeinden, 6. Ergänzungsheft dieser Zeitschr. 1879. Dgl. Ergh. 9 1882. S. auch Gneist, preuß. Finanzreform durch Regelung d. Gemeindesteuern, Berl. 1881. Liter. über die einzelnen dir. Steuern u. in Abschnitt III.

Kopfsteuer für diesen Hauptteil der Bevölkerung, eingeführt. In den Grundzügen ging diese Einrichtung in die Steuerreform von 1820 über. In den beiden zusammengehörigen Gesetzen vom 30. Mai 1820 über die Einführung einer Classensteuer und über die Mahl- und Schlachtsteuer wurde die Personalsteuer, nunmehr aber nach gewissen Stufensätzen classificirt, für das platte Land und kleinere Städte beibehalten, in bedeutenderen Städten (damals 132) trat statt dieser Steuer die Mahl- und Schlachtsteuer ein. Die sogen. Classensteuer war formell keine eigentliche Einkommensteuer, sie richtete sich nach äußeren Lebensverhältnissen, Stand, Beruf, ungefährer Wohlhabenheit u. dgl. m., hatte anfangs nur wenige Hauptclassen mit mäßigen Steuersätzen, doch mußte man schon 1821 diese Classen etwas ändern und die Stufen vermehren (4 Hauptclassen mit je 3 Stufen); sie wurde nach Haushaltungen erhoben, ihr höchster Satz war 144 Thlr. für die Familie, ihr niedrigster Satz 1/2 Thlr. für jede über 14jähr. Person, deren jedoch höchstens 3 in Einem Haushalt zu rechnen waren. Die Veranlagung erfolgte durch eigene zu diesem Behuf gebildete Behörden. Der Hauptmangel der Steuer war früher wohl ihre große Begünstignng der wirklich Wohlhabenden und Reichen, zumal diese auch durch andere directe und indirecte Steuern nicht genügend getroffen wurden. — Nach mehreren vergeblichen Verbesserungsversuchen kam es erst im J. 1851 zu einer neuen Gesetzgebung über die Personalsteuern (Ges. v. 1. Mai 1851). Auch jetzt blieb noch eine Unterscheidung bedeutenderer Städte (1851 noch 83) vom übrigen Staatsgebiete. Dort wurde nach wie vor statt der Classensteuer die Mahl- und Schlachtsteuer erhoben, hier verblieb die Classensteuer, etwas reformirt und der formellen Einkommensteuer etwas genähert (so durch Aufstellung von Steuerstufen — 1/2—24 Thlr. — nach dem muthmaßlichen, zu schätzenden Einkommen von der 2. Hauptclasse an). Außerdem aber wurde die Classensteuer mit der Einkommensstufe von 1000 Thlrn. abgeschlossen. Für das höhere Einkommen trat im ganzen Gebiete, auch in den mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Städten, eine neue eigentliche formelle Einkommensteuer, die sogen. classificirte Einkommensteuer ein, in den genannten Städten unter Zuguterechnung von 20 Thlrn. an dem Steuersoll des Einkommensteuerpflichten à Conto der der Annahme nach von ihm in seinem Consum getragenen Mahl- und Schlachtsteuer. Diese Steuer traf das zu beziffernde, aber nicht durch Declarationen des Pflichtigen, sondern durch Einschätzung in die gesetzlichen (30) Steuerstufen seitens besonderer Commissionen zu ermittelnde Einkommen, zu einem Satz von 3% für die Untergrenze jeder Steuerstufe. Der vornehmste Mangel dieser neuen Steuer, wie der höheren Stufen der Classensteuer war wohl (und ist noch jetzt) die Ungleichmäßigkeit der Einschätzungen, theils nach der Höhe des Einkommens, wo die größeren Einkommen am meisten Schwierigkeit machen und am wenigsten richtig getroffen werden möchten, theils und mehr noch nach der Art des Einkommens, indem dasjenige des größeren Grundbesitzes, des Fabrik-, Handels-, Bankbetriebs und vor Allem dasjenige der Rentnerclassen nicht vollständig und nicht richtig ermittelt wird. — Die Reform des J. 1873 (2 Gesetze v. 25. Mai 1873), wieder fast für ein Jahrzehnt der Abschluß der preußischen Gesetzgebung über die directen Personalsteuern, hat die Mahl- und Schlachtsteuer als Staatssteuer allgemein aufgehoben und folgeweise die Classensteuer auch in den größeren Städten eingeführt. Diese Steuer hat dabei einzelne Aenderungen erfahren, u. A. wurde jetzt überall nach geschätzten Einkommensbeträgen die Steuer veranlagt, wobei die letztere aber erst bei einem Einkommen über 420 M. anfieng, der Steuersatz stieg in 12 Stufen von 3—72 M., der Gesammtbetrag der Steuer wurde dabei auf 42 Mill. M. „contingentirt", so daß die gesetzlichen Steuersätze, wenn das Einschätzungsergebniß höher war, verhältnißmäßig herabgesetzt wurden. Die cassificirte Einkommensteuer hat damals nur kleine Aenderungen erfahren. — Durch die öfters sehr hohen (100—500%) Zuschüsse zu dieser Personalsteuer für die Communen ist die Last dieser directen Steuer, besonders in einzelnen Städten (Rheinland), schwerer und die vorhandene Ungleichmäßigkeit der Einschätzung empfindlicher geworden. Auch mit deshalb neue Reformideen: theilweise oder selbst völlige Beseitigung der Classensteuer und der unteren Stufen der Einkommensteuer, ein steuerpolitisches Ideal des Fürsten Bismarck, dem indessen in dieser Gestalt doch erhebliche Bedenken entgegen stehen. Jedenfalls möchte es sich nur empfehlen, die Classensteuer etwa bis zur 5. oder 6. Stufe, bis zu c. 1500 M. aufzuheben, um dann diese Steuer mit der Einkommensteuer zusammen in eine rationellere Einkommensteuer hinüberzubilden. In dieser Richtung sind jüngst einige Reformen erfolgt und weitere in Aussicht genommen, deren legislative Erledigung aber noch nicht gelungen ist. Diese Reformen stehen zugleich mit der Reichssteuerreform und der Ausdehnung der indirecten Reichssteuern in Verbindung und laufen auf den Plan des partiellen Ersatzes der directen Personalsteuern Preußens durch indirecte Reichssteuern hinaus. Das Ges. v. 16. Juli 1880 — eines jener Gesetze von zweifelhafter legislativer Zweckmäßigkeit, durch welche der Gesetzgebung eine gebundene Marschroute für die Zukunft vorgeschrieben wird — hat bestimmt, daß die Summen, welche dem preuß. Staate aus dem Ertrage der Zölle und Tabaksteuern (§ 8 des Reichsges. v. 15. Juli 1879 —, daher über den der Reichscasse verbleibenden Betrag von 130 Mill. M. hinaus) oder in Folge weiterer Reformen des Reichs jährlich überwiesen werden, nach Maßgabe der Bestimmungen des Gesetzes v. 16. Juli 1880 zum Erlaß eines entsprechenden Betrags an Classen- und Einkommensteuer verwendet werden sollen, soweit darüber nicht zur Deckung des Staatsbedarfs oder zum Zweck der Ueberweisung eines Theils der Grund- und Gebäudesteuer an die Communalverbände verfügt wird. Daraufhin bestimmte ein Gesetz v. 10. März 1881, daß in Zukunft drei Monatsraten der Classensteuer und der 5 untersten Stufen der Einkommensteuer (daher bis 6000 M. Einkommen) außer Hebung gesetzt werden sollten, also eine Reduction der Steuersätze um 25%, „vorbehaltlich der Reform der Classen- und Einkommensteuer." Ende 1882 trat dann die Regierung mit einem Gesetzentwurf an den Landtag (27. Nov. 1882), in welchem sie, unter Beibehaltung der übrigen Steuerermäßigungen des Gesetzes v. 10. März 1881, die Aufhebung der 4 untersten Stufen der Classensteuer (bis 1200 M.) und den Ersatz des Ausfalls durch ein System von sog. Licenzabgaben für den Ausschank und Handel mit geistigen Getränken und mit Tabakfabrikaten vorschlug. Die Aufhebung jener 4 Stufen wurde vornemlich mit dem Hinweis auf die ungünstigen Erfahrungen bei der Einhebung dieser Steuerbeträge bei den „kleinen Leuten", zumal in den Städten, bes. mit den Uebelständen, welche die ungeheure Menge der Pfändungen und Pfändungsversuche bei den Rückständen dieser Steuern mit sich bringe, begründet. Das System der Licenzabgaben fand aber keine Beistimmung und wegen der Schwierigkeit, anderweite Deckungsmittel zu beschaffen, kam es schließlich im Ges. v. 26. März 1883 nur zur Aufhebung der 2 untersten Stufen der Classensteuer (bis 900 M.), unter gleichzeitiger Beschränkung der Steuererlasse des Ges. v. 10. März 1881 auf den Rest der Classensteuer mit 1/4 des Jahresbetrags, für die 2 untersten Stufen der Einkommensteuer mit 1/6 des Betrags der ersten, 1/12 desjenigen der 2. Stufe der Einkommensteuer. Zugleich wurde aber die „Contingentirung" des Ges. v. 1873 aufgehoben. Bei den Landtagsverhandlungen des Jahres 1882—83 hatte sich gezeigt, daß die weitergehenden Ideen des Fürsten Bismarck in Betreff der Beseitigung der directen Personalsteuern keine genügende Unterstützung fänden, man vielmehr eine Beibehaltung auch des Haupttheils der Classensteuer und eine eingreifendere Reform der Einkommensteuer, zugleich eine „höhere Besteuerung des Einkommens aus Kapitalvermögen, entweder im Rahmen der Einkommensteuer oder auf andere Weise" Seitens der großen Mehrheit des Abg.-Hauses wünsche. Eine bezügliche Resolution wurde angenommen, worin die Regierung zu einer Reform dieser Art angeregt wurde (s. d. Ber. d. Kommiss. v. 17. Febr. 1883, Nr. 91 der Actenstücke des Abg.-H., Verhandl. darüber im Abg.-H. bes. am 21. u. 22. Febr. 1883). Dieser Resolution gemäß legte die Regierung am 17. Dec. 1883 einen neuen Gesetzentwurf vor, in dem abermals die Aufhebung der Classensteuer bis incl. Stufe 4 (bis 1200 M.) und nunmehr eine anderweite Regelung der zu vereinigenden Classen- und Einkommensteuer, zugleich auch die Einführung einer eigenen neuen „Kapitalrentensteuer" (von 600 M. Rente an, mit degressiv. Steuerfuß von 2% bei 10,000 M. und darüber bis herab auf 1/2% bei Rente v. 600—900 M.) vorgeschlagen wurde. Dieser Entwurf ist über die sehr eingehende Kommissionsberathung nicht hinausgekommen (ohne Bericht an das Plenum). In der Kommission, wie im Abgeordnetenhause selbst fand die weitere Aufhebung der Classensteuer über 900 M. hinaus überwiegend Gegner, die Verbesserung der Veranlagung und des Einschätzungsverfahrens der Einkommensteuer zwar vielfache, aber doch nicht allgemeine Unterstützung und die Kapitalrentensteuer, neben wohl einer Mehrheit von Freunden, doch viele principielle und practische Gegner. S. u. A. die Verhandlungen in der Sitzung des Abgeordnetenhauses am 15.—17. Jan. 1884. Diese Vorgänge zeigen wieder, wie schwer nur etwas tiefer greifende Steuerreformen in parlamentarischen Körpern sind, wenn die Noth nicht unbedingt dringend ist, und wie wenig aussichtsvoll, mindestens vorläufig noch beim Stande der öffentlichen Meinung, jene weitergehenden Ideen eines Ersatzes indirecter durch directe Steuern sind. Davon hat auch der Theoretiker Act zu nehmen. — Wie alle übrigen, sind auch diese staatlichen Personalsteuern in Preußen bald nach der Annexion in den 1866 erworbenen Provinzen an Stelle der einheimischen Besteuerung daselbst getreten.

Die Grundsteuer war im preußischen Staate im vorigen Jahrhundert nicht allgemein reformirt worden (§ 17). Bei der Finanzreform von 1810 u. ff. wurde die Aufhebung der Grundsteuerfreiheiten und die gleichmäßige Regelung der Grundsteuer zwar bereits in Aussicht gestellt, aber die großen politischen Schwierigkeiten der Frage schreckten vor der Uebernahme dieser Aufgabe zurück. Bei der großen Reform der directen Besteuerung von 1820 blieb es im Wesentlichen (mit Ausnahme der westlichen Provinzen, wo die französische Katastrirung fortgesetzt wurde, K.-O. v. 26. Juli 1820, Ges. v. 21. Jan. 1839) bei der bisherigen Grundsteuerverfassung, welche große Verschiedenheiten in den Provinzen und innerhalb derselben zeigte, was die Steuerpflichtigkeit und die Befreiungen, System, Einrichtung, Art, Zahl und Namen der alten, historisch überkommenen Grundsteuern und verwandten Abgaben anlangte. Nachdem seit 1848 von Neuem die allgemeine Reform der Grundsteuer ins Auge gefaßt, aber wieder ins Stocken gerathen war (Ges. v. 24. Febr. 1850 über Aufhebung der Grundsteuerbefreiungen) gelang es erst im Gesetz v. 21. Mai 1861, diese Angelegenheit endgiltig zu erledigen, indem der schwierigste und streitigste Punct, die Frage, ob und welche Entschädigung an die Besitzer der bisher steuerfreien oder steuerprivilegirten Grundstücke gewährt werden solle, im bejahenden Sinne entschieden wurde (s. über diese principielle Frage im Allgemeinen Wagner, Fin. II. § 416 u. u. § 52). Die Grundsteuer wurde im ganzen Staatsgebiete nach einer rasch durchgeführten Katastrirung neu geregelt, indem sie als Repartitionssteuer (10 Mill. Thlr. in den alten Provinzen) nach Maßgabe des katastrirten Reinertrags der Grundstücke auf die Provinzen bis herab auf die einzelnen pflichtigen Liegenschaften vertheilt wurde. In den neuen Provinzen wurde die Grundsteuer später in derselben Weise ausgeführt. (Ges. v. 11. Febr. 1870, 3.2 Mill. Thlr. Fixum.) Vor der Reform haben bloß in den östlichen Provinzen 20 Hauptgrundsteuersysteme mit über 100 Unterarten bestanden. Der Ertrag der Grundsteuer ist jetzt im Wesentlichen stabil, ca. 40.2 Mill. M.

Gleichzeitig wurde durch ein zweites Gesetz v. 21. Mai 1861 eine allgemeine Gebäude-

steuer neu eingeführt, als Quotitätssteuer. Sie trat überall an Stelle der bisherigen Gebäude- und ähnlichen Steuern, sowie derjenigen Steuern, welche als Theile der Grundsteuer (so auch in den 2 westlichen Provinzen) von Gebäuden erhoben worden waren. Nach Ablauf der ersten 15jähr. Periode (1865—79), nach welcher gesetzlich eine Revision der Veranlagung eintritt, hat sich der Ertrag seit 1880 erheblich erhöht (von ca. 21 auf 28.8 Mill. M.). Die Steuer ist in den größeren Städten wesentlich eine Hauszinssteuer (nach dem Ertrage), auf dem Lande wird sie nach anderen Merkmalen (Größe der Grundbesitzungen des Eigenthümers u. s. w.) veranlagt.

Die gegenüber anderen Staaten verhältnißmäßig weniger entwickelte preußische Gewerbebesteuerung rührt in ihrem Ursprung auch aus der Reformperiode nach dem Tilsiter Frieden her. Mit der Einführung allgemeiner Gewerbefreiheit und der Gleichstellung von Stadt und Land in Bezug auf Gewerbebetrieb wurden die selbständigen Gewerbetreibenden zur Lösung eines Gewerbescheins verpflichtet und für gewerbesteuerpflichtig erklärt (Ed. v. 2. Nov. 1810). Diese erste allgemeine Gewerbesteuer war eine Gewerbe-Classensteuer, welche an Stelle der bisher theilweise vorhandenen verschiedenartigen einzelnen Abgaben von Gewerben (Concessionsabgaben u. dgl.) trat. Sie wurde 1820 bei der allgemeinen Steuerreform beseitigt und durch eine neue Gewerbesteuer für bestimmte Arten von Gewerben ersetzt (Ges. v. 30. Mai 1820). Obgleich diese Gesetzgebung mehrere Veränderungen, so durch Gesetze v. 19. Juli 1861, 20. März 1872, 5. Juni 1874, 3. Juni 1876 (spec. eine besond. Gewerbesteuer für den Gewerbebetrieb im Umherziehen betr.), 27. Febr. 1880 (Best. d. Wanderlagerbetriebs) erfahren hat, entspricht sie auch so den jetzigen Gewerbeverhältnissen nicht genügend und bedarf einer Reform, am besten wäre wohl grade bei dieser Steuer eine gleichmäßige reichsgesetzliche Regelung. Die Erwünschtheit und Zweckmäßigkeit, nach Ansicht Mancher selbst die Nothwendigkeit einer Gewerbesteuerreform hat sich auch bei den parlam. Berathungen über die Reform der Einkommensteuer und über die Einführung einer Kapitalrentensteuer i. J. 1883—84 gezeigt, so u. A. namentlich wegen der schwierigen Regelung der Besteuerung der Actiengesellschaften und der Dividenden daraus. Unverhältnißmäßig niedrig ist die Gewerbesteuer für Großgeschäfte und vollends diesen gegenüber die Gewerbesteuer der kleinen Gewerbe zu hoch. Die zeitweilige besondere Gewerbebesteuerung der Actien- und ähnlicher Gesellschaften (Ges. v. 18. Nov. 1857) ist durch das gen. Gesetz von 1861 wieder beseitigt worden, welches diese Gesellschaften nach ihrem Zweck unter die allgemeine Gewerbesteuer stellt. Nur die Eisenbahn-Unternehmungen sind in Ausführung einer Bestimmung des allgemeinen Eisenbahngesetzes vom 3. Nov. 1838 einer besonderen directen (gewerbesteuerartigen) Abgabe unterzogen (Ges. v. 30. Mai 1853, auch vom 16. März 1867). Der Ertrag dieser Eisenbahnabgabe sollte ursprünglich zum Ankauf von Stammactien der preußischen Privatbahnen dienen, eine Verwendung, welche durch das Ges. v. 21. Juni 1859 beseitigt wurde. Seitdem fließt der Ertrag in die Staatscasse zur Deckung allgemeiner Ausgaben. — Die Bergwerkssteuern sind in Preußen jetzt wesentlich auch eine besondere Art der Gewerbesteuer, indem neuere Gesetze die alten Bergwerksabgaben (Zehnten u. s. w.) theils beseitigt, theils umgestaltet und ermäßigt haben (Ges. v. 12. Mai 1851, 22. Mai 1861, 20. Oct. 1862).

Im Etat für 1884—85 stehen die directen Steuern mit folgenden Roherträgen: Grundsteuer 40.139, Gebäudesteuer 28.76, classificirte Einkommensteuer 34.722 (nach Absetzung von 1.08 Mill. M. für den Erlaß bei den 2 untersten Stufen), Classensteuer 21.726 (nach Erlaß eines Viertels oder 7.2 Mill. u. Aufhebung der 2 untersten Stufen), Gewerbesteuer 18.853, Eisenbahnabgabe 2.956, dazu directe Steuern in Hohenzollern (abweichend von den allgemeinen preußischen) 0.271, zusammen (mit Fortschreibungsgebühren und Strafen in diesem Departement) 147.80 Mill. M. brutto oder ca. 137.85 Mill. M. netto, wozu noch 4.04 Mill. M. Bergwerksabgaben brutto treten, von einer Gesammtnettostaatseinnahme von 567.8 Mill. M., wobei aber der preußische Antheil an den Reichseinnahmen, besonders an den Reichssteuern noch hinzu gerechnet werden muß, um vergleichbarere Zahlen zu erhalten. Dieser Antheil ist pro rata der Bevölkerung (außerordentliche Einnahmen und Matricularbeiträge im Reichsetat abgerechnet) ca. 285 Mill. M. netto, wonach die preußischen directen Staatssteuern (Nettoertrag) c. 16.6 % von einer Nettogesammteinnahme von ca. 853 Mill. M. betragen. Dem Rohertrag der directen Steuern von c. 152 Mill. M. steht ein Rohertrag an Verbrauchssteuern (incl. Quotenantheil an den Reichssteuern) von ca. 246 Mill. M. gegenüber, also ein Verhältniß wie ca. 100: 162. Außerdem erscheinen im preußischen Etat die Stempelsteuern, Erbschaftssteuern, Gerichtskosten (großentheils Verkehrssteuern, incl. Antheil am Reichswechselstempel) mit zusammen ca. 74 Mill. Mark. Diese und die Verbrauchssteuern zusammen sind ca. 318 Mill. M. oder 210 % der directen Steuern. Durch die jüngsten Maßregeln ist diese Relation der directen Steuern etwas verringert worden (1881—82 war sie noch 100: 197). — Dringlich ist in Preußen die Reform der Classen- und Einkommensteuer, auch der Gewerbesteuer und die Einführung der Capitalrentensteuer.

§ 24. Baiern[27]) ist auch in seiner neuesten Reform der directen Besteuerung (1881) nicht zu einem allgemeinen Personal-Einkommensteuersystem, neben oder statt Ertragssteuern, gekommen, indem bezügliche Pläne der Regierung im Landtage nicht durchdrangen. Das baierische directe Steuersystem besteht daher in einem ausgebildeten System der Ertragsbesteuerung, zu welchem es sich namentlich durch die Reformen von 1828, dann nach 1848 bis 1856 und durch die neueste von 1881 entwickelt hat: eine Grund-, Haus-, Gewerbe-, Capitalrenten- und eine specielle Einkommensteuer, letztere für diejenigen Reinerträge, bez. Einkommen, welche durch keine der vier anderen directen Steuern bereits getroffen werden. Das preußische System einer formellen directen Doppelbesteuerung, besonders für den Ertrag des Grund und Bodens, der Häuser und Gewerbe (der Hauptquelle des sogen. fundirten Einkommens, zu dem dann noch das Einkommen aus Leihzinsen gehört) ist also vermieden worden. Die baierische Regierung steuerte bei der Reform von 1881 auf dieses preußische System hinaus. In manchen Einzelheiten sind die baierischen Ertragssteuern rationell ausgebildet, so in der Forderung von Declarationen der Steuerpflichtigen bei der Einkommen- und Capitalrentensteuer; die Gewerbesteuer beruht aber auf einem doch im Grunde ziemlich willkürlichen, detaillirten Classenschematismus; die Grundsteuer ist noch eine Art Rohertragssteuer geblieben, nur daß nicht der ganze Rohertrag dabei berücksichtigt und gewisse Kosten davon abgezogen werden; die Haussteuer ist auch nach der neuesten Reform nicht so einfach noch so zweckmäßig wie in Preußen und Oesterreich geregelt.

Die im Ertrag allen vier anderen directen Steuern gleichkommende Grundsteuer ist auf die Gesetzgebung nach der Erweiterung des baierischen Staats in der Rheinbundzeit zurückzuführen. Damals wurde an Stelle der bisherigen Grundsteuern ein „Grundsteuerprovisorium“ eingeführt (Ed. v. 13. Mai 1808), das dann dem Hauptgesetz v. 15. Aug. 1828, die allgemeine Grundsteuer betr., Platz machte („Grundsteuerdefinitivum“). Nach demselben ist eine umfassende Vermessung und Katastrirung erfolgt. Die anfängliche Zweitheilung der Grundsteuer in eine eigentliche oder Rusticalsteuer und eine Dominicalsteuer (von den Zehenten und Grundgefällen) hat seit der Ablösungsgesetzgebung von 1848 aufgehört (Ges. v. 28. März 1852). Die neueste Gesetzgebung (Ges. v. 18. Mai 1881) hat nur einige Puncte in Betreff der Grundsteuer verändert. Auf Grund gesetzlicher Ermächtigung hat die Regierung das Gesetz von 1828 in Zusammenhang mit den neuen Bestimmungen neu redigirt (Bekanntmachung v. 10. Juni 1881, betr. Gesetz über die allgemeine Grundsteuer v. 15. Aug. 1828 — 19. Mai 1881).

Die Haussteuer ist ebenfalls durch die Steuerreform von 1828 definitiv geregelt (Ges. v. 15. Aug. 1828), hat aber durch spätere Gesetze einige Veränderungen erfahren. Sie war danach theils eine Art Miethzinssteuer (mit Einschätzung nach dem wirklichen Ertrag und in eigenthümlicher, ausgedehnter Weise nach Musterhäusern), theils eine Areal- und Flächensteuer. Dies ist sie, mit einigen Modificationen, auch in der neuesten Gesetzgebung geblieben (ebenfalls neu redigirtes Gesetz v. 15. Aug. 1828 — 19. Mai 1881, die allgemeine Haussteuer betr.).

Die Gewerbesteuer hat sich auch in Baiern in gewisser Verbindung mit dem Gewerberecht entwickelt. Nach einer Verordnung vom 15. April 1814 wurden nur die Concessionsgewerbe nach einem Classentarif besteuert. Eine Weiterbildung wurde bei der allgemeinen Reform von 1828 vergebens versucht. Sie kam erst 1848 u. ff. (Ges. v. 4. Juni 1848, nam. v. 28. Mai 1852 und 1. Juli 1856) zu Stande. Danach ist die Gewerbesteuer eine alle „Gewerbe“ umfassende (Betrieb der Land- und Forstwirthschaft, der Bergwerke, soweit sie nur eigene Producte gewinnen und verkaufen, ausgeschlossen). Sie charakterisirt sich als eine entwickelte Gewerbe-Classensteuer, mit festen Steuersätzen, nach einer Classification der Gewerbe gemäß ihrer ungefähren allgemeinen Ertragsfähigkeit (nach der sogen. „Normalanlage“ z. Th. unter Berücksichtigung der Größe der Ortsbevölkerung) und mit veränderlichen Zuschlag-Steuersätzen (nach der sogen. „Betriebsanlage“, unter Berücksichtigung äußerer Merkmale, wie Zahl der Arbeiter u. dgl.). Bei der jüngsten Reform (Ges. v. 19. Mai 1881, betr. die Gewerbesteuer) ist sie revidirt und besonders mit dem neuen Gewerberecht und der factischen Entwicklung des Gewerbewesens in Einklang gebracht worden. Der riesige casuistische Classenschematismus ist geblieben und verbessert worden. Ein besonderes Gesetz v. 10. März 1879 regelt die Steuer für den Gewerbebetrieb im Umherziehen.

Die Ergänzung dieser drei großen Ertragssteuern liefert die sogen. Capitalrentensteuer, wesentlich ein Product der 1848er Bewegung. Früher waren „Capitalisten“ nur durch Classensätze der älteren Familiensteuer (s. u.) getroffen, auch im Jahre 1828 bei der allgemeinen Reform eine besondere Capitalrentenbesteuerung von der Regierung noch abgelehnt worden. Seit 1848 besteht sie als festes Glied der Ertragsbesteuerung (Ges. v. 4. Juni 1848, v. 11. Juni 1850, neues Ges. v. 31. Mai 1856) und ist jüngst neu geregelt worden durch das Gesetz vom 19. Mai 1881, betr. die Capitalrentensteuer. Sie ist im Wesentlichen eine allgemeine Ertragssteuer von den Zinsen und Renten verliehener Capitalien (daher namentlich auch aus öffentlichen Werthpapieren, aber einschließlich der Erträge von Actien u. dgl. m.), mit Befreiung kleiner Renten (unter 40 M.) und progressivem (bez. degressivem) Steuerfuße ($1\frac{1}{2}$ bis $3\frac{1}{2}$ %, letzterer Satz für Renten über 1000 M.), auf Grund obligatorischer Fassionen der Steuerpflichtigen erhoben.

Die fünfte baierische directe Steuer ist die „Einkommen“steuer. Statt ihrer bestand

27) S. über Baiern: Stockar von Neuforn, Handb. d. gesammten Finanzverw. im Königr. Baiern, 3. Aufl. v. J. Hock (Bamberg, 1881 ff.); Pözl, Lehrb. d. baier. Verwaltungsrechts, § 253 bis 265; Bocke, Statist. d. baier. Staatshaushalts, Zeitschr. d. baier. stat. Bur. 1870, Nr. 2; Helferich, Reform d. dir. Steuern in Baiern, 2. Art., Tüb. Zeitschr. 1873. Ueber die jüngste Reform F. M. in Conrad's Jahrb. 1881, B. 37, S. 563 ff.; auch Eheberg, in Schmoller's Jahrb. d. d. Reichs 1882, Heft 1. Die neuen Steuergesetze u. A. in Lieferungen, Würzb. 1881, bei Stahel, mit den Vollzugsvorschriften.

früher eine besondere Familiensteuer von den selbständigen Familienhäuptern, bis 1831 von allen, seitdem waren die Grund- und Hausbesitzer davon frei, die kleineren Gewerbetreibenden erleichtert. Im Jahre 1848 ging man unter Aufhebung dieser Familiensteuer zu einer allgemeinen progressiven Einkommensteuer über (Ges. v. 4. Juni 1848), die aber bald wieder beseitigt und durch eine specielle „Einkommen“steuer, im Wesentlichen von denjenigen Reinerträgen, bez. Einkommen, welche keiner der vier anderen Steuern ausdrücklich unterliegen, ersetzt wurde (Ges. v. 31. Mai 1856). Nach dem Scheitern des Planes einer andern allgemeinen Einkommensteuer in der jüngsten Reform ist es bei dieser speciellen Einkommensteuer geblieben, sie ist in einem neuen Gesetz geregelt worden (Ges. v. 19. Mai 1881, betr. die Einkommensteuer). Danach zerfällt sie in drei Abtheilungen in der ersten stehen die Personen mit gewöhnlichem niederen Arbeitslohn (4 Stufen von 60—180 Pfennig) und ähnliche; in der zweiten wird das Einkommen aus „freien“ (im Gegensatz zu den in Anstellungsverhältniß ausgeübten) liberalen Berufen, ferner das Einkommen aus dem Bergwerksbetrieb und das aus landwirthschaftlichen und gewerblichen Pachtungen besteuert (im Allgemeinen mit 1% des Einkommens, mit kleineren Sätzen für gewisse kleinere Einkommen und die entsprechenden Quoten von den größeren); in der dritten Abtheilung wird wesentlich das Einkommen aus festen Besoldungen u. dgl. besteuert (die ersten 1020 M. mit 1/3, die folgenden 510 Mk. mit 2/3, der weitere Betrag mit 1%).

Noch vor der jüngsten Reform war im Etat für 1881 der Rohertrag der baierischen directen Steuern auf 22.35 Mill. M. (netto auf 21.699 Mill. M.) veranschlagt, davon die Grundsteuer mit 11.46, die Haussteuer mit 3.52, die Gewerbesteuer mit 3.94, die Capitalrentensteuer mit 2.14, die Einkommensteuer mit 1.29 Mill. M. Der Rohertrag der indirecten Steuern (excl. Taxen und Gerichtsgebühren, auch excl. der hierhergerechneten Erbschaftssteuer) war gleichzeitig ca. 42 Mill. M. und mit Einschluß des Antheils an den gemeinschaftlichen Reichssteuern im Verhältniß der Bevölkerung ca. 75 Mill. M., also eine Relation von 100: ca. 346 zwischen directen und indirecten Steuern, für letztere günstiger in Baiern als in Preußen wegen des aparten, sehr hohen und einträglichen baierischen Malzaufschlags (32.5 Mill. M.). Im Etat für 1883 steht die Grundsteuer mit 11.46, Haussteuer mit 3.70, Gewerbesteuer mit 4.95, Kapitalrentensteuer mit 3.16, Einkommensteuer mit 1.72, zusammen directe Steuern mit 24,98 Mill. M. brutto.

§ 25. Von anderen deutschen Staaten sei hier nur noch kurz Württembergs, Badens und des Königr. Sachsens erwähnt, wo in neuester Zeit Reformen der directen Besteuerung erfolgt sind.

Württembergs[28]) mehrfach eigenthümliches directes Steuersystem hat in der Zeit der Erweiterung und Neubildung des württembergischen Staates von 1808 an, wo in der Rheinbundepoche der neue Absolutismus die Principien der Allgemeinheit und Gleichmäßigkeit nach der Auffassung der staatsbürgerlichen Periode bewußt ins Steuerwesen einführte, — dann namentlich in der ersten Zeit der Verfassungsepoche, 1817 ff., besonders 1820, 1821 die noch heute vorhandene, nur vielfach veränderte und verbesserte moderne Grundlage gewonnen. Es ist ein ausgebildetes zweigruppiges Ertragssteuersystem, mit einer dreigliedrigen Realsteuergruppe und einer mehr personalsteuerartigen zweiten Gruppe directer Steuern. Hauptgesetz v. 15. Juli 1821 über die Feststellung eines provisor. Steuerkatasters für die drei Realsteuern, die Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer, mit Contingentirung des Gesammtsteuerbetrags, 2.4 Mill. fl. und fester Quotenvertheilung dieser Summe auf diese 3 Steuern mit 17, 4 und 3 Vierundzwanzigsteln. Besondere Gefällsteuer v. 24. Juli 1824. Daneben die zweite Gruppe im Charakter von Ergänzungssteuern zu jener ersten, einige directe Steuern von anderen Erträgen und Einkommen und zur Deckung des Restbedarfs des Staatshaushalts, daher mehr mobil im Steuersatz: eine besondere directe Besteuerung von verliehenen Capitalien, Grundgefällen und Renten, Besoldungen und Pensionen (Ges. v. 22. Juni 1820), auch eine besondere Apanagensteuer v. 29. Juni 1821, mit hohen progressiven Sätzen, besonders die Besoldungssteuer; mehrfache Abänderungen bis 1852. — Mit dieser zweiten Gruppe der directen Besteuerung kam es zu einer Reform durch das Gesetz vom 19. Sept. 1852, betr. die Steuer von Capital-, Renten-, Dienst- und Berufseinkommen, das später noch einige Abänderungen erfahren hat (so im Ges. v. 13. Juni 1883); die Apanagen werden von diesem Gesetz nun mit getroffen: im Wesentlichen also eine Capitalrenten- und specielle Einkommensteuer von Lohn, Besoldung, incl. des Erwerbs der liberalen und einiger anderer Berufe, die unter keiner der drei anderen Steuern stehen. Durch die Befreinng der Dienst- und Berufseinkommen bis 350 M. von der Steuer wird ein Theil der unteren Classen (Arbeiter) ausgeschlossen. Mobilität der Steuersätze nach Bedarf auch jetzt noch; alles Einkommen, das unter das Gesetz fällt, wird jetzt zum gleichen Satze besteuert, doch wird bei dem kleineren Dienst- und Berufseinkommen nur ein Theil desselben zur Steuer veranlagt, so daß sich hier eine Steuerdegression ergiebt. Obligatorische Fassionen der Steuerpflichtigen über ihr bezügliches Einkommen, daneben scharfe Strafbestimmungen.

28) S.: Riecke, d. direkten Steuern in W., in d. würt. Jahrb. 1879, ders. 21. 6 Verfass. S. 190 ff. u. in Schmoller's Jahrb. 1883, S. 216 ff.; J. Maier, d. neue Grund-, Gebäude- und Gebäudesteuergest. f. W. v. 28. April 1873, Stuttg. 1873; E. Pfeiffer, über den Entwurf eines neuen Steuerges. in W., Stuttg. 1870.

Die erste, die Realsteuergruppe der directen Steuern, das nach Steuerfuß und Ertrag mehr stabile Element des Systems, ist durch Gesetz vom 28. April 1873, betr. die Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer, neu geregelt worden. Hier hat man namentlich richtigere Kataster zu gewinnen gesucht. Die Grundsteuer beruht auf dem System des Parcellar-Ertragskatasters mit Einschätzung nach Culturarten und Classen, die Gebäudesteuer, wie schon früher, auf dem System der Werthkatastrirung, die Gewerbesteuer bedient sich eines specialisirten Classenschematismus und trifft doppelt den Arbeitsverdienst und, davon unterschieden, den Gewinn aus dem im Gewerbe steckenden Capital, wobei ein solcher Gewinn für die mit weniger als 700 M. Capital wirthschaftenden Gewerbe neben dem Arbeitsverdienst nicht angenommen wird. Der aufzubringende Gesammtertrag der drei Realsteuern, nach den neuesten Etats 8.72 Mill. M., wird periodisch contingentirt und zunächst nach Quoten auf die 3 Steuern repartirt (13/24 auf die Grund-, je 11/48 auf die Gebäude- und Gewerbesteuer). Ein vielfach im Einzelnen ingeniöses, nur complicirtes, und in seiner Combination doch recht willkürliches Besteuerungssystem, dem die ausgleichende Function einer allgemeinen Einkommensteuer fehlt.

In Baden[29]) hat sich seit der Bildung des jetzigen Großherzogthums die directe Besteuerung auch zu einem mehrfach eigenthümlichen umfassenden Ertragssteuersystem entwickelt, wobei für die einzelnen Steuern Capitalwerthe (wirkliche und fictive) des Steuerobjects gebildet werden (Princip der Werth- statt der Ertragskatastrirung) (§ 33). Die Hauptglieder desselben sind eine Grundsteuer mit allgemeiner Werthkatastrirung der Grundstücke (Ordn. v. 20. Juli 1810, Ges. v. 7. Mai 1856, für Waldungen v. 23. März 1854), eine Häusersteuer (Ordn. v. 18. Sept. 1810, Ges. v. 26. Mai 1866), eine Capitalrentensteuer (nach Versuchen im J. 1848 neues Ges. v. 30. März 1850, dann v. 7. April 1860, jetzt v. 29. Juni 1874), eine Gewerbesteuer (Ordn. v. 6. April 1815, neues Ges. v. 23. März 1854), eine sogen. Classensteuer, d. h. im Wesentlichen eine specielle Einkommensteuer von öffentlichen und anderen Besoldungen, Pensionen, vom Erwerb anderer frei, nicht im Dienstverhältniß ausgeübter liberaler Berufe u. dgl. (Bestimm. v. 1820, Ges. v. 10. Juli 1837.) Dann noch eine besondere Bergsteuer Ges. v. 14. Mai 1828). In den 70er Jahren begannen auch hier Reformversuche, mit der Capitalrenten- (Ges. v. 1874), der Gewerbe- und Classensteuer, die als „Erwerbssteuer“ vereinigt und verändert wurden (Ges. v. 25. Aug. 1876, 12. Febr. 1880, Vollzugsv. v. 15. Febr. 1880). Ein Plan einer allgemeinen Einkommensteuer neben und zur Ergänzung der Ertragsbesteuerung wurde von der Regierung verfolgt, drang aber auch hier so wenig, als später in Baiern durch.

Im Königreich Sachsen ist ein langjähriger Kampf um die Reform der directen Besteuerung (1868 ff.) im J. 1878 zum vorläufigen Abschluß gelangt. Die älteren directen Steuern waren hier in den 30er und 40er Jahren in ein aus zwei, bez. drei Hauptgliedern bestehendes Steuersystem umgebildet worden: eine für ihre Zeit wohlgelungene Grundsteuer, mit umfassender Ertragskatastrirung (Ges. v. 30. Oct. 1834, v. 9. Sept. 1843), welche Steuer zugleich die Gebäude (städt. Wohn- und Industriegebäude) mit traf, und eine Gewerbe- und Personalsteuer (1834, 24. Dec. 1845), von denen jene, wie die Grundsteuer, doch überwiegend die Merkmale einer Ertragssteuer, diese dagegen mehr diejenigen einer Einkommensteuer trug (für Rentner, Beamte u. s. w.). Dabei Declarationspflicht, begrenzt progressiver Steuerfuß. Der wirthschaftliche Interessengegensatz zwischen Stadt und Land, Industrie und Landwirthschaft, Renten- und Arbeitseinkommen beherrschte den Streit um die Fortbildung der Besteuerung. Nach längeren Verhandlungen kam es zu einer allgemeinen Einkommensteuer (Ges. v. 22. Dec. 1874), nach deren mehr nur erst versuchsweiser Durchführung ein neues Gesetz über die Einkommensteuer (2. Juli 1878) und ein Gesetz über die directen Steuern überhaupt (3. Juli 1878) zu Stande kam. Durch letzteres wurde die alte Gewerbe- und Personalsteuer aufgehoben, die Grundsteuer sehr ermäßigt (von 9 auf 4% Normalsatz), an die Stelle dieser Steuern, bez. Ermäßigungen traten die Einkommensteuer (mit „indirectem Declarationszwang“, nämlich Fortfall des Reclamationsrechts bei unterlassener Declaration vom Einkommen von 1600 M. an, bei den kleineren Einkommen nur Schätzung durch Commissionen; frei sind Einkommen unter 300 M., der Steuerfuß ist progressiv, beginnt im Normalsatz mit 1/2 M. für das Einkommen von 3—400 M., also mit c. 1/4% und steigt bis auf 3% bei dem, in gewisse Classen abgestuften Einkommen von über 5400 M.). Außerdem besteht nur noch eine directe Steuer, vom Gewerbebetrieb im Umherziehen (Ges. v. 1. Juli 1878, Besteuerung des Wanderlagerbetriebs durch Ges. v. 1. Dec. 1878). — Die sächsische Steuerreform[30]) ist von allgemeinerer und principieller Bedeutung, weil sie den

29) S.: Regenauer, Staatshaush. Badens, Karlsr. 1863, § 262—282. Ueber die Reformen der neuesten Zeit: Hecht, bad. Steuersystem u. s. w., Mannh. 1874; ders., in Hildebr. Jahrb. 1876, B. 27, S. 246 ff.; Neumann, Ertrag- oder persönl. Steuern? u. s. w, Freib. 1876; Hirths Annalen 1876, S. 400, 685, 707; die Gesetze in: „Staatssteuergesetzgeb. Badens“, Karlsr. 1878.

30) S. darüber u. A. Gensel (Ref. f. die Gesetze in der 2. Kammer), in Hirths Annalen 1874, 1875; J. Conrad in s. Jahrbüchern, B. 16, 21, 33; die Gesetze in: „d. k. sächs. Steuergesetze“, Leipz. 1879. Ueber die frühere directe Besteuerung in Sachsen: Engel, in d. k. sächs. statist. Zeitschr. 1856.

Kampf zwischen den Ertrags- und den Einkommensteuern überwiegend zu Gunsten der letzteren entschieden hat. Die Verhandlungen darüber haben viel wichtiges Material zu Tage gefördert.

Auf die Steuergesetzgebung der übrigen kleineren deutschen Staaten[31]) kann hier nicht eingegangen werden. Dieselbe enthält übrigens mehrfach (Grundsteuer in thür. Staaten, Hessen Einkommensteuer Ges. v. 21. Juli 1869, hier jüngst beachtenswerthe neue Gesetze, so an Stelle des Ges. v. 1869 ein neues über Einkommenst. vom 8. Juli 1884, über Kapitalrentenst. von demselben Tage, über Gewerbest. v. 28. Juli 1884, Sachsen-Weimar, Ges. v. 10. Sept. 1883, Hamburg, bes. Ges. v. 26. März 1866, 7. März 1881, Bremen, u. A. Ges. v. 13. April 1880 (Einkommensteuerpflicht einzelner gewinnbringender Geschäfte) u. a. m.) Bemerkenswerthes.

2. Fremde Staaten.

§ 26. Von fremden Staaten muß hier wegen ihrer allgemeinen Bedeutung die directe Besteuerung wenigstens Oesterreichs (insbesondere West- oder Deutsch-Oesterreichs, seit 1868), Frankreichs und Großbritanniens noch besonders hervorgehoben werden.

Oesterreich[32]) hat nach der Kriegszeit zu Anfang des Jahrhunderts seine directe Besteuerung allmälig in der Form des Ertragssteuersystems ausgebildet, wobei die schwierige Finanzlage ungemein hohe Steuersätze, besonders bei den Realsteuern, bis auf die Gegenwart mit sich gebracht hat, zumal seit 1848 ff. Die wiederholten einfach procentweisen Steuererhöhungen der Normalsätze der Ertragssteuern haben den Druck der letzteren und speciell der Ungleichmäßigkeiten im Einzelnen sehr gesteigert. Bis zum J. 1849 waren die drei directen Hauptsteuern des Systems die Grundsteuer (Hauptges. v. 17. Dec. 1817), die Gebäudesteuer (Ges. v. 23. Febr. 1820) und die Erwerbssteuer, eine Art Gewerbesteuer (Pat. v. 31. Dec. 1812). Daneben bestand bis 1829 eine Personalsteuer (von da an nur noch in den ital. Provinzen erhoben) und in einigen Provinzen eine Judensteuer, die zum Theil schon früher (1819) aufgehoben worden ist. Im J. 1849 kam eine specielle Einkommensteuer hinzu (Ges. v. 29. Oct. 1849), theils ein Zuschlag zur jeweiligen Erwerbssteuer für die dieser Unterworfenen, theils im Wesentlichen eine Capitalrentensteuer, theils eine (progressive) Besoldungs- u. dgl. Stener in sich enthaltend. Die neue Grundsteuer von 1817 wurde nach dem Muster des censimento milanese als System des stabilen Parcellar- und Reinertragskatasters erst sehr allmälig und mit einem großen Kostenaufwand in den verschiedenen Provinzen eingeführt. Einstweilen bestanden noch Grundsteuerprovisorien, mehrfach provinzenweise verschiedene. Eine neue Regelung erfolgte nach dem Ausgleich mit Ungarn durch das Gesetz vom 24. Mai 1869 im ganzen cisleithanischen Gebiete. Jüngst ist dann die bisherige Quotitätsbesteuerung insofern in eine Repartitionsbesteuerung verwandelt, als die Grundsteuerhauptsumme (jetzt auf 37.5 Mill. fl. gesetzt von 1881 an) von 15 zu 15 Jahren gesetzlich festgestellt und dann nach Maßgabe des ermittelten Reinertrags auf die Kronländer, Gemeinden und einzelnen Grundstücke vertheilt wird (Ges. v. 28. März 1880, 7. Juni 1881). Auch ein neues Gesetz über Gebäudesteuer ist zu Stande gekommen (9. Febr. 1882)[33]). Wiederholte Reformversuche an der gesammten sonstigen directen Besteuerung sind bisher noch immer mißlungen, so nothwendig sie gewesen wären und so zweckmäßig mehrere davon geplant waren. Die politischen Verhältnisse haben es zu keiner Vereinbarung zwischen Regierung und Reichsrath über diese Pläne kommen lassen. Besonders bedarf die ganz ungenügende Erwerbs- und die Einkommensteuer von 1849 einer Umgestaltung. Letztere wird auch als Drittelzuschlag zum Ordinarium der Grund- und Gebäudesteuer erhoben, unter Gewährung des Rechts des ratenweisen Abzugs bei der Zinszahlung an den hypothekarischen Gläubiger. Der Reformversuch in den 70er Jahren ging auf die Einführung einer allgemeinen Personal-Einkommensteuer hinaus, zur Ergänzung des Ertragssteuersystems, in welchem dann gleichzeitig Erleichterungen erfolgen sollten. Auch dieser Versuch ist vorläufig gescheitert.

Im Etat für 1883 stehen die directen Steuern mit brutto 92.90 Mill. fl., wovon 33 (früher 35.5) Mill. auf die Grundsteuer, 26.5 Mill. auf die Gebäudesteuer, 9.5 Mill. auf die Erwerbssteuer, 23 Mill. auf die Einkommensteuer, 0.9 Mill. auf Executionsgebühren kommen. Auffällig ist hier namentlich der hohe Ertrag der Gebäudesteuer im Verhältniß zur Grundsteuer, deren (neuerdings ein wenig ermäßigte) Höhe an und für sich auch sehr bedeutend ist. Diese directe Besteuerung ist wesentlich höher als die preußische (ca. 4.14 fl. p. Kopf gegen ca. 5.5 Mark in Preußen), woneben aber die indirecte Verbrauchsbesteuerung, besonders durch die hohe innere Verzehrungssteuer, das Tabak- und Salzmonopol die bezügliche deutsche und preußische noch mehr überragt.

31) S. u. A. über Hessen: Baur, Handb. d. dir. Steuerwesens, Heidelb. 1858; über Sachsen-Weimar: Vorst, d. Grund- und Einkommensteuer, Jena 1879; über Hamburg: Statist. H. 6, Heft III. 1871. Mancherlei Materialien, namentlich über Einkommenbesteuerung, in Hirths Annalen, so in d. Auff. von Burkart über d. besteh. Einkommensteuern, Jahrg. 1876, 77, 79, 80.

32) S. über Oesterreich: Chlupp, Handb. d. dir. Steuern, 6. Aufl., Leipz. 1877; Hanel, d. österr. Steuergesetze, Wien 1880; fortges. v. Röll, österr. Steuergesetze, Wien 1881 ff.; Geller, österr. Gebühren- u. Steuergesetze Wien 1882. Geschichtliches u. bes. über die neueren Reformversuche bei A. Beer, Staatshaush. Oesterreich-Ungarns seit 1868, Prag 1881, Cap. 1, 2, 7 (eb. über Ungarns an die österreichische sich anlehnende, aber seit 1868 in einigen Punkten apart ausgebildete directe Besteuerung, Cap. 8).

33) S. v. Myrbach, Besteuerung d. Gebäude u. s. w. in Oesterr., Tüb. Ztschr. 1884 u. 1885.

§ 27. Frankreich[34]) hat auf den Trümmern der directen Besteuerung des ancien régime während der Revolution eine neue directe Besteuerung geschaffen, welche in der Folgezeit nur im Einzelnen, nicht im Grundbau verändert worden ist. Sie stellt sich als ein System der Ertragsbesteuerung dar, das in Einzelheiten vortrefflich, im Ganzen doch recht willkürlich und namentlich ungeeignet ist, sich dem enorm gewachsenen Staatsbedarf anzuschmiegen. Da es zudem die Grundlage für sehr erhebliche Zuschläge zur Deckung der Departements- und Communalausgaben ist, mußte, um den Druck dieser directen Steuern und deren Ungleichmäßigkeit nicht unerträglich zu machen, selbst bei den allgemeinen Steuererhöhungen und Vermehrungen nach dem letzten Kriege von 1870—71 diese directe Besteuerung, mit Ausnahme der Patentsteuer, von Erhöhungen im Wesentlichen verschont bleiben. Die ungemeine Steigerung der indirecten Verbrauchs- und der Verkehrsabgaben (Enregistrement und Stempel) erklärt sich so zum Theil wenigstens auch durch die unzureichende Beweglichkeit des directen Steuersystems. Die Eingliederung einer allgemeinen Einkommen- oder einer derartigen directen Personalsteuer ist zwar mehrfach angeregt und einen Augenblick auch ernstlicher erörtert worden (1872), aber man hat sich schließlich doch nicht dazu verstehen können. Es kam selbst nach dem letzten Kriege nur zu der Einführung einer neuen directen Steuer von 3% auf gewisse Mobiliarwerthe (in der Hauptsache auf Zinsen und Dividenden von Actien und Antheilen an Erwerbsgesellschaften, mit gewissen Beschränkungen, von Obligationen der Departements, Communen, öffentl. Anstalten u. a. m., Ges. v. 29. Juni 1872, 1. Dec. 1875). Eine 1872 eingeführte 2%ige Steuer von hypothek. Zinsen wurde noch in demselben Jahr wieder aufgehoben.

Das Ertragssteuersystem besteht aus 4 Hauptgliedern, der Grundsteuer (Ges. v. 23. Nov. — 1. Dec. 1790, Hauptges. v. 3. Frimaire VII, Katasterges. v. 15. Sept. 1807, 31. Juli 1821, 7. Aug. 1850, 21. März 1874 u. s. w., viele Verordnungen), der Personal- und Wohnungssteuer (impôt personnel et mobilier, Ges. v. 13. Jan. 1791 und andere aus der Revolutionszeit, geltendes Hauptges. v. 21. April 1832), der Thür- und Fenstersteuer (Ges. v. 4. Frimaire VII, 21. April 1832 u. a. m., besonderes Decret für Paris v. 17. März 1852), der Gewerbesteuer (Patentsteuer, Gesetze von 1791, 4. Thermidor III, 6. Fructidor IV, 1. Brümaire VII, geltendes Hauptgesetz v. 25. April 1844, mit verschiedenen Abänderungen durch spätere Gesetze, starke Erhöhungen durch Gesetze von 1872, seit 1880 zum Theil wieder beseitigt). Neben diesen directen Steuern werden eine Reihe von „den directen Steuern assimilirten Taxen" erhoben, darunter die Bergwerkssteuer (Ges. v. 21. April 1810), die Taxe von den Gütern der todten Hand (als Ersatz der hier fortfallenden Besitzwechselabgaben, Normalsatz 70% der Grundsteuer); außerdem gehören einige gebührenartige Abgaben und directe Verbrauchs- und Luxussteuern zu jenen Taxen.

Die Grundsteuer, welche zugleich die Besteuerung der Gebäude als solcher mit enthält, beruht auf dem System des Parcellar- und Reinertragskatasters. Mühsam mit großem Kostenaufwand ist der Kataster dafür bis 1850 durchgeführt worden, wird aber in der Hauptsache nur zur Vertheilung der Grundsteuerschuldigkeit der Gemeinde unter die einzelnen Grundbesitzer verwandt. Die Grundsteuer ist wie die Personal- und Wohnungs- und die Thür- und Fenstersteuer eine Repartitionssteuer, mit, trotz der vorbehaltenen, aber nicht ausgeführten Erneuerung des Katasters, im Wesentlichen stabilen Hauptsteuersummen des ganzen Staats, die nur durch Hinzutritt neuer steuerpflichtiger Objecte steigen. Die Thür- und Fenstersteuer, ursprünglich als Ergänzung der Personal- und Wohnsteuer gedacht, ist zwar nicht eigentlich die französische Gebäudesteuer, die, wie bemerkt, mit in der Grundsteuer enthalten ist, aber sie fungirt doch zugleich mit als solche (§ 66 ff.). Sie ist vom Hauseigenthümer zu zahlen, jedoch mit dem Rechte desselben, sie sich vom Miether ersetzen zu lassen, was gewöhnlich nicht oder nur in Einrechnung gleich beim Miethspreise geschehen soll. Der Maßstab der Vertheilung, nach Zahl und Art der Thüren, Fenster in Verbindung mit einem Ortsclassensystem nach der Bevölkerungsgröße, ist anfechtbar. Die Personal- und Wohnungssteuer verbindet zwei Besteuerungsmaßstäbe, einmal richtet sie sich nach dem Betrage des 3tägigen Arbeitslohnes (der innerhalb der Grenzen von $1/2$—$1\,1/2$ Fr. festzustellen ist), sodann nach der Miethe für die Privatwohnung (nicht für Geschäftslocale). Steuerpflichtig sind alle selbständigen In- und Ausländer beiderlei Geschlechts. Die Steuer ist also eine Art- Kopf- und Miethssteuer. In einigen größeren Gemeinden (darunter Paris, Lyon, Marseille) wird statt dieser Steuer der Octroi mit zu dem Zweck erhoben, um daraus die verhältnißmäßige Quote an den Staat zu entrichten. Die Patentsteuer, welche vielfach anderen Gesetzgebungen als Muster gedient hat, ist eine weit ausgedehnte, u. A. auch manche als selbständiges Geschäft ausgeübten liberalen Berufe (Arzt, Advocat u. s. w.) umfassende allgemeine Gewerbesteuer. Sie wird als Quotitätssteuer nach zwei Maßstäben als feste und veränderliche Gebühr erhoben, jene nach einem Schematismus von Gewerbsgattungs-, Betriebsumfangs- und Ortsgrößen-Classen, diese nach dem Miethwerth der geschäftlichen Localitäten (in verschiedenen Quoten, gewöhnlich 5%, auch $1/15$ u. a. m., Erhöhung der Sätze 1872, neuerdings wieder Herabsetzung).

Der Gesammtertrag dieser directen Steuern war im Etat von 1870 (noch mit Elsaß-

34) S. bes. v. Hock, Finanzverwalt. Frankreichs (Stuttg. 1857), Cap. 4; v. Kaufmann, Finanzen Frankreichs., Leipz. 1882, S. 152 ff.; Vignes, traité des impôts en France, 4. éd., Par. 1880, I. 16 ff.; Perroux, d. französ. directen Steuern, Samml. der Gesetzesbestimmungen, deutsche Ausgabe von Joppen, Straßb. 1874.

Lothringen) und ist in demjenigen von 1884: Grundsteuer bez. 172.5 und 176.3, Thür- und Fenstersteuer 39.37 und 45.16, Personal- und Wohnungssteuer 53.59 und 65.40, Patentsteuer 66.78 und 98.62 (1879 noch 120.03), zus. mit der Steuerrollentaxe 332.82 und 386.10 Mill. Fr. (1879 395.89). In derselben Zeit hat sich gesteigert (erheblich mit durch Erhöhung der Steuersätze) der Rohertrag von Enregistrement und Stempel von 446.5 auf 734.1, der Zölle von 75.1 auf 400.0, der Getränkesteuern von 243.4 auf 425.8, des Tabaksmonopols von 246.8 auf 373.6 Mill. Francs u. s. w. Mit Hinzurechnung der Bergwerkssteuer (2.700), der Taxe der Güter der todten Hand (5.80), der 3%igen Steuer von den beweglichen Werthen (50.124) ergiebt sich für 1884 ein Ertrag der directen Steuern von 444.73 Mill. Fr. oder immerhin ca. 9.4 Mark p. Kopf gegen nur 5.5 (jetzt noch etwas weniger) M. in Preußen. Aber die indirecten Verbrauchs- und Verkehrssteuern Frankreichs überragen die preußischen allerdings in noch viel stärkerem Maße (die üblichen Berechnungen sind zu bemängeln, weil bei diesen Steuern mancherlei Posten abzusetzen sind und die unmittelbare Vergleichung der Etatziffer zwischen Preußen und Frankreich nicht statthaft ist). Zu den 4 großen directen Steuern treten sehr erhebliche Zuschläge für die Departements und Gemeinden (1884 338 Mill. Fr.). Trotz des starken Uebergewichts der indirecten Steuern in Frankreich ist daher die directe Besteuerung daselbst auch eine sehr angespannte und ein erheblicher Theil der Enregistrementsabgaben (die auch die Erbschaftssteuer umfassen) und Stempel fungirt wesentlich wie eine Ergänzung und Vermehrung dieser directen Steuern. Das darf bei dem Vergleich mit Deutschland nicht übersehen werden. — In Elsaß-Lothringen besteht die directe Besteuerung auf der gesetzlichen Basis von 1870 im Wesentlichen fort.

Die französische Steuergesetzgebung hat in einigen Punkten anderen Ländern als Muster gedient, so Belgien, Holland, Italien, auch Rußland, einzelnen deutschen Staaten. Belgien und Holland haben als hauptsächliche directe Steuer: die Grund-, die Personal-, die Gewerbesteuer; Italien die Grund-, Gebäudesteuer und eine erhebliche Einkommensteuer vom beweglichen Vermögen, bes. von Werthpapieren u. dgl. (Couponsteuer): Rußland die Kopfsteuer mit grundsteuerartigen Abgaben verbunden, und eine Patentsteuer.

§ 28. Großbritannien[35]) hat in seiner Staatsbesteuerung in diesem Jahrhundert die directe Besteuerung sehr in der Ausbildung hinter der sehr vereinfachten, aber im Ertrag stark gesteigerten indirecten Verbrauchs- (Zölle, Accisen) und der Verkehrsbesteuerung zurückbleiben lassen. Doch ersetzt letztere in einigen ihrer Hauptposten die directe einigermaßen, bes. in der Erbschaftsbesteuerung, die jetzt 7.4 Mill. Pfd. Sterl. abwirft. Beim Vergleich mit dem Continente ist ferner nicht zu übersehen, daß die Steuern für die stärker entwickelten Selbstverwaltungskörper zu ⅘ directe, insbesondere grundsteuerartige sind (32.3 gegen 6.5 Mill. Pfd. Sterl. indirecte Localsteuern in ganz Großbritannien und Irland). Die eigenthümlichen Consumtions- und Verkehrsverhältnisse haben in der Staatsbesteuerung dies Uebergewicht der indirecten Steuern mit begünstigt. Von directen Staatssteuern giebt es nur noch drei: die alte Grundsteuer (§ 19) in ihren Resten (1.055 Mill. Pfd. Ertrag in 1883), eine Haussteuer (1.79 Mill. Pfd.) und die wichtigste, die seit 1842 wieder eingeführte Einkommensteuer (mit wechselndem Steuerfuß und daher Ertrag, 1883 $12.^{17}$ Mill. Pfd.). Beachtenswerth ist daneben die nicht unbeträchtliche directe Verbrauchsbesteuerung (Wagen, Wappen, männliche Dienstboten, Hunde, jetzt in Form von Licenzabgaben, zus. 1.1 Mill.). Außerdem steht mit diesen Verbrauchssteuern ein System von Spezial-Licenzen für gewisse Gewerbe, welche steuerpflichtige Artikel herstellen oder debitiren, in Verbindung. Es stellt zugleich eine Art Special-Gewerbesteuer dar (für Brauereien, Wirths-, bes. Schankhäuser u. dgl., Ertrag 2 Mill. Pfd.).

Die jetzige britische Haussteuer ist die Nachfolgerin einer älteren, 1834 aufgehobenen Haussteuer und einer 1851 beseitigten Fenstersteuer. Sie trifft als Miethsteuer die Häuser nach dem Miethwerth mit dem Normalsatz von 3¾ %, Pächterwohnungen und Häuser mit Läden oder Wirthschaften mit 2¼ %, aber steuerfrei sind die Häuser unter 20 Pfd. Sterl. Ertrag (Ges. v. 1851, 14. u. 15. Vict. c. 36).

Die britische Einkommensteuer wurde zur Unterstützung der Zoll- und Accisereformen trotz der Unpopularität der alten Einkommensteuer der französischen Kriegszeit (§ 19) durch Sir Rob. Peel im J. 1842 wieder eingeführt (Hauptges. 5. u. 6. Vict. c. 35). Sie sollte anfangs nur auf einige Jahre eintreten, wiederholt ging man auch mit dem Plan ihrer Wiederbeseitigung um, aber es ist dazu doch nicht gekommen. Diese Steuer stellt durch die nach dem Finanzbedarf wechselnde Höhe ihres Steuerfußes das bewegliche Element im brit. Steuersystem dar, hilft kleinere Ausfälle anderer Einnahmen oder Erhöhungen der Ausgaben, ohne sofortiges Zurückgreifen auf den Staatscredit, decken, und ist daher in ihrem Ertrage auch sehr veränderlich (nach dem Krimkriege bei einem Steuersatz von 6⅔ % $16.^{9}$ Mill. Pfd. Sterl., neuerdings zwischen $4.^{1}$ u. über 12 Mill. Pf., so in 1882—83, der Steuersatz meist zwischen 3—6 d. p. 1 Pfd. Sterl. oder 1¼ bis 2½ %). Die Steuer selbst ist aber keine allgemeine eigentliche Einkommensteuer im continentalen Sinne, abgesehen von den ziemlich weit gehenden Befreiungen kleinen Einkommens (früher bis 100, seit 1876 bis 150 Pfd. = 3000 M.), sondern, wie es Bocke wohl richtig bezeichnet, ein als Einkommensteuer zusammengefaßtes System der

35) S. bes. Bocke, Gesch. d. brit. Steuern, S. 401 ff., 538; Gneist, engl. Verwaltungsrecht, 2. Aufl., II. 780—799.

Ertragsbesteuerung. Sie besteuert nemlich im Allgemeinen das Einkommen an der Quelle, bei den Erträgen oder Ertragsobjecten selbst, unterscheidet dabei 5 Abtheilungen aller großen Ertragsarten (schedules A—E), es bleibt aber dem Steuerpflichtigen und dem in einem seiner Einkommenstheile bereits Besteuerten das Recht, durch Summirung seines Gesammteinkommens nachzuweisen, daß er nach der Höhe desselben steuerfrei ist oder auf eine Steuerermäßigung (jetzt bei Einkommen unter 400 Pfd., wo 120 Pfd. steuerfrei) Anspruch hat. Dann erhält er Steuerrückersatz. Auch hat der Schuldner allgemein das Recht, seinem Gläubiger den verhältnißmäßigen Steuerantheil an den Zinsen abzuziehen. Eine wahre Reinertragsbesteuerung liegt aber nicht vor, sondern eine Vermischung der Steuer nach dem rohen und reinen Ertrag. Declarationen der Steuerpflichtigen werden namentlich bei sched. D (gewerbliche Einkommen u. dgl.) verlangt. Die Abth. A trifft vornemlich Grund- und Gebäuderenten und ist insofern eine Art Grundsteuer, die Abth. B eine Pächtersteuer, die Abth. C eine Art inländischer Capitalrentensteuer (bes. auf Zinsen aus öffentlichen Cassen, daher auch von der Staatsschuld, analog der „Couponsteuer"), die Abth. D eine Gewerbe-Einkommensteuer (auch von liberalen Berufen), auch eine Renten- und Einkommensteuer von ausländischen Anlagen, die Abth. E eine Staatsbesoldungssteuer. Die öfters erörterte Unterscheidung des fundirten und unfundirten Einkommens im Steuerfuß (höhere Besteuerung bei ersterem) ist nicht durchgedrungen: da andere erhebliche Ertragssteuern fehlen, ein empfindlicherer Mangel als z. B. in Preußen, wo die Einkommensteuer noch einmal das der Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer unterliegende Einkommen trifft.

Im Rechnungsabschluß von 1882—83 ergab die alte Landtax $1.^{055}$ Mill. Pfd. brutto, die Haussteuer $1.^{788}$, die Einkommensteuer $12.^{188}$ Mill. Pfd., zus. $15.^{010}$ Mill. Pfd., gegenüber $19.^{083}$ Mill. Zollertrag, $26.^{930}$ Accisen u. dgl., $11.^{888}$ Stempel, Erbschaftssteuer u. s. w. und einer gesammten Roheinnahme von $89.^{55}$ Mill. (rein $79.^{62}$ M.). Die genannten drei directen Steuern stehen zu den Zöllen und Accisen wie ca. 100 : 311. Sie betragen auf den Kopf ca. $8.^{5}$ sh. (oder annähernd Mark), mit Inbegriff von ca. 32 Mill. Pfd. Sterl. directen Localsteuern aber ca. $26.^{8}$ sh. oder Mark.

Ueber die Experimente mit directen Unionsteuern in den Vereinigten Staaten von Nordamerica während des Bürgerkriegs (Einkommenst., Grundst.) s. v. Hock, Finanzen u. s. w. d. Verein. Staaten, Stuttg. 1867, S. 296, 310. Ueber die directe Besteuerung der nordamericanischen Einzelstaaten, namentlich über die dortige verbreitete allgemeine Vermögensbesteuerung s. Patten, Finanzwesen d. Staaten u. Städte d. nordam. Union, Jena 1878 (B. II. H. 1 von Conrads Samml. nationalök. u. s. w. Abhand.), woselbst besonders über den Staat Illinois.

3. Die verwaltungstechnischen Aufgaben bei der modernen directen Besteuerung[36]).

Bevor auf eine Kritik der im Vorausgehenden geschilderten modernen directen Besteuerung eingegangen wird (§ 40—46), empfiehlt es sich, diesen Abschnitt noch vorauszuschicken, weil aus den folgenden Erörterungen erst die großen Schwierigkeiten der directen Besteuerung hervortreten. Diese muß man voll würdigen, um in der Kritik nicht zu weit zu gehen und bei Steuerreformen die practische Zweckmäßigkeit und Möglichkeit nicht aus den Augen zu verlieren.

§ 29. Die allgemeinen verwaltungstechnischen Aufgaben aller Besteuerung sind einmal die Feststellung der Grundlagen in Bezug auf die Steuersubjecte, die Steuerobjecte und die Steuersätze, sodann die wirkliche Ausführung der Besteuerung auf diesen Grundlagen, in welcher Hinsicht es sich um viererlei Puncte handelt: um die Veranlagung, d. h. um die Ermittlung der Thatsachen zur Feststellung und Bemessung der individuellen Steuerschuldigkeiten, um die Erhebung, um die Controlen der Steuern, endlich um Steuerstrafen bei Verstößen gegen das Steuerrecht. Diese Aufgaben gestalten sich bei den großen Kategorien von Steuern und zum Theil wieder bei den einzelnen Steuern jeder Kategorie vielfach verschieden. Auch die allgemeinen Zeit- und Landesverhältnisse äußern auf die Aufgaben selbst und auf deren Lösung einen Einfluß. Die verwaltungstechnischen Vorzüge und Nachtheile einer Steuer und Steuergattung verlangen ebenso gut als die principiellen ihre Berücksichtigung und müssen oft selbst den Ausschlag bei der Entscheidung geben. Die directen Steuern und ihre

36) Ich folge hier meiner Fin. II. § 537—598, wo die betr. Fragen auch für die übrigen Steuerarten erörtert werden, was für die Vergleichung und die daraus zu ziehenden Schlüsse wichtig ist, aber außerhalb des Themas dieser Abhandlung liegt. Sehr gut über alles Steuerverwaltungs-Technische Hock, öff. Abg. u. Schulden. S. sonst bes. auch Schäffle, Steuerpolit. S. 259 ff.; Stein I. 433—547; dann II. in d. spec. Steuerlehre; Rau, desgl. II. in letzterer.

beiden modernen Hauptarten, die Ertrags- und die Einkommensteuern, machen nun in Betreff der Lösung jener Aufgaben besondere Schwierigkeiten, abweichend von den Verbrauchs- und Verkehrssteuern und wieder abweichend in dieser Hinsicht unter einander. Diese Schwierigkeiten liegen im Wesen dieser Steuern, treten aber gegenwärtig, nach der Entwicklung des modernen Rechtsbewußtseins, der politischen, wirthschaftlichen und technischen Verhältnisse und der steuertechnischen Einsichten schärfer hervor als früher: einer der stark mitwirkenden Gründe, warum trotz der eigenen erheblichen Mängel die indirecten Verbrauchs- und Verkehrssteuern im modernen Staate relativ immer mehr das Uebergewicht über die directen erlangt haben.

Bei allen Steuern handelt es sich für die Verwaltung darum, „zweckmäßige Einrichtungen zu treffen, durch welche die Feststellung der Steuer-Subjecte, -Objecte und -Sätze für die Verwaltung selbst, wie für das steuerzahlende Publikum möglichst sicher und einfach, daher auch wieder möglichst bequem und mit den geringsten Kosten erreicht wird". Diese Aufgabe, welche in den verwickelten Verhältnissen der modernen Volkswirthschaft und der jetzigen Besteuerung so schwierig geworden ist, wird vielfach auf dem Wege der indirecten Besteuerung leichter gelöst, als auf demjenigen der directen.

1. Feststellung der Grundlagen der Besteuerung.

§ 28. 1) Die Steuersubjecte. Hier gilt es bei den directen Steuern zu bestimmen, wer der gesetzliche Steuerpflichtige sein soll, wer sein Stellvertreter und wer eventuell neben dem Pflichtigen für die Steuer hafte. Bei den directen Steuern im Allgemeinen ist dies leichter zweckmäßig zu bestimmen, als bei der indirecten, da bei jenen meist nicht schwierig zu ermittelnde, gewöhnlich offenkundige und einigermaßen feststehende (bleibende oder doch in kurzer Zeit wenig veränderliche) Thatsachen der allgemeinen Lebens-, Eigenthums-, Besitz-, Erwerbsverhältnisse u. dgl. die Steuerpflichtigkeit an sich begründen, wie das das Gesetz dann genau angeben muß. Bei den indirecten Verbrauchs- und den Verkehrssteuern hängt die Steuerpflichtigkeit von mehr zufälligen erst speciell durch eine gleichmäßige Beobachtung zu constatirenden einzelnen wechselnden Thatsachen, Handlungen u. s. w. ab. Dafür aber hat man hier meist mit einer kleineren Anzahl regelmäßiger Steuersubjecte zu thun, bei den directen Steuern mit einer großen Anzahl verschiedenartigster Personen, was an sich die Verwaltungsaufgaben hier erschwert.

Bei Ertragssteuern kann die Trennung von Eigenthum und Nutzung des Steuerobjects (Grundstücke, Häuser, auch gelegentlich Gewerbe, Bergwerke, ähnlich bei der Wohnungssteuer des Wohnungsinhabers), bei Leihzinssteuern der Gegensatz von Gläubiger und Schuldner, bei dem sogen. abgeleiteten, aus dem Einkommen eines Anderen fließenden Einkommen der Unterschied von Zahlungsempfänger und Zahlendem zu besonderen Bestimmungen über den ersten Steuerpflichtigen führen, wobei dieser dann eventuell das Recht erhält, die entrichtete Steuer dem, welchen das Gesetz eigentlich treffen will, bei den Zahlungen anzurechnen. In dieser Weise kann der Pächter und Miether für den Eigenthümer als grund- und gebäudesteuerpflichtig erklärt werden, der Hauseigenthümer für den Miether bei der Wohnungssteuer, der Schuldner für den Gläubiger bei der Leihzinssteuer. Die „directe" Steuer wird hier „indirect" erhoben. Bestimmungen dieser Art, welche öfters für alle Betheiligten, einschließlich der Steuerverwaltung, zweckmäßig sein können, finden sich mehrfach in der Gesetzgebung (englische, österreichische Einkommensteuer, französische Thür- und Fenstersteuer u. a. m.).

2) Die Steuerobjecte. Bei den einfachen Verhältnissen der älteren directen Besteuerung (Personal-, Kopf-, Familien-, Hufensteuern, selbst den älteren Vermögenssteuern) ergiebt sich für die gesetzliche Feststellung der Steuerobjecte nicht allzu viel Schwierigkeit, da auch hier offenkundige oder leicht zu ermittelnde Thatsachen als Anhaltspunct dienen. Bei den reinen Personalsteuern erfolgt in der Feststellung der Steuersubjecte ja auch gleichzeitig diejenige der Steuerobjecte. Das Alles ändert sich wieder in entwickelteren Verhältnissen der Volkswirthschaft, bei jenem schon mehrfach als für die Besteuerung wichtig hervorgehobenen Proceß qualitativer und quantitativer Differenzirung des Volkseinkommens und Vermögens im Einzeleinkommen und Vermögen. Hier müssen die individuellen Steuerobjecte der Ertrags- und Einkommensteuern durch schwierige, im Ergebniß unsichere Operationen der Werthbestimmung festgestellt werden, wie es die große Verschiedenartigkeit dieser Objecte nothwendig verlangt, die bei den früheren Steuern nicht bestand oder unbeachtet blieb und ohne zu große Bedenken bleiben konnte. Das Steuergesetz muß daher hier zu allen möglichen, dennoch nicht leicht ausreichenden Hilfsmitteln greifen, um die richtige Feststellung der Steuerobjete zu bewirken.

Daher hier die mancherlei „Methoden der Schätzungen und Berechnungen der steuerpflichtigen Werthbeträge der Steuerobjecte, die etwaigen Declarationen der Steuerpflichtigen, die Controlmittel dafür, die Herbeiziehung der Betheiligten selbst zur Theilnahme an den Maßregeln für die Feststellung der Steuerobjecte, die Bildung bezüglicher Steuercommissionen" (für Einschätzung und Veranlagung, Reclamationsentscheidung) u. s. w. Daher jene complicirten Katasteroperationen bei der Grundsteuer, jener Classenschematismus bei der Gewerbesteuer. Je mehr z. B. die Landwirthschaft, an Stelle des ehemaligen schablonenhaften, bei den einzelnen Landwirthen wenig abweichenden Betriebs, wie in der älteren Dreifelderwirthschaft, vollends unter dem Flurzwang, zum intensiven Betrieb, zur Fruchtwechselwirthschaft übergeht, individualistisch gestaltet wird, desto mehr erhöhen sich die Schwierigkeiten der Feststellung der Steuerobjecte, desto mehr werden die augenblicklich besten Kastaster bald wieder unrichtig. Auch das ist ein Grund, warum die indirecten Steuern sich neuerdings mehr als die directen ausgedehnt haben und Einkommensteuern an Stelle von Ertragssteuern treten (§§ 40—46). Bei den Einkommensteuern wird es aber gleichfalls immer schwerer, alle Arten des Einzeleinkommens und jedes der letzteren in seiner richtigen Höhe zu erfassen (gewerbliches, Renteneinkommen!).

3) Die Steuersätze. Hier handelt es sich besonders bei den directen Steuern (nicht nothwendig ausschließlich bei ihnen) um die beiden Systeme der Quotitäts- und der Repartitionsbesteuerung (§ 8), jenes mit gesetzlich festen individuellen (Procent-) Steuersätzen für die Steuereinheit, dieses mit etwas veränderlichen Sätzen nach Maßgabe der Vertheilung der Gesammtsteuersumme auf die Steuereinheiten (Steuersubjecte und Objecte). Jedem dieser Systeme muß eigentlich eine wenigstens ungefähre Bestimmung der Höhe des Steuerertrags vorangehen, die man von einer jeden Steuer erzielen will. Rationelle Gesichtspuncte für die Bestimmung der volkswirthschaftlich und steuerpolitisch — namentlich im Verhältniß der verschiedenen Steuern zu einander — richtigen Höhe der Steuersätze sind hierbei bisher noch wenig zur Geltung gelangt. Die Repartitionsbesteuerung verdient im Princip dann wohl vor der Quotitätsbesteuerung den Vorzug.

Sie entspricht mehr dem Wesen des öffentlichen Haushalts, in welchem die Verwaltung auf feste Steuersummen muß rechnen können, sie eifert die Steuerpflichtigen zu gegenseitiger Controle an, sie ermöglicht in gewissen Fällen durch Herbeiziehung der Steuerpflichtigen selbst zur Feststellung der individuellen Steuerschuldigkeiten eine besondere Berücksichtigung gerade der individuellen Verhältnisse der Steuerpflichtigen, sie hält den an sich richtigen Grundsatz der Beweglichkeit des Steuerfußes schon äußerlich fest. So erscheint das günstige Urtheil Hocks über dieses System in Frankreich richtig (Fin. Frankrs., S. 140)[37]). (Veränderliche Procentsteuersätze widersprechen übrigens der Quotitätsbesteuerung nicht und sind vielfach üblich, auch in Deutschland, besond. bei den Communalsteuer-Zuschlägen.) Allerdings ist die Feststellung der Provincial-, Kreis-, Gemeindequoten schwierig, knüpfen sich daran leicht politische Eifersüchteleien und Uebervortheilungsbestrebungen der einzelnen Landestheile, die hie und da unter besonderen nationalen Gegensätzen innerhalb des Staats bedenklich werden können (wie jüngst in Oesterreich bei der Vertheilung der Grundsteuerhauptsumme auf die Kronländer, wo die slavischen Länder Galizien, Böhmen auf Kosten der deutschen Länder begünstigt wurden). Aber man erzielt auch eine größere Gleichmäßigkeit der Steuervertheilung über das Staatsgebiet als bei der bloßen Quotitätsbesteuerung, sobald nur eine starke Staatsgewalt das Princip der gleich vertheilenden Gerechtigkeit hoch hält[38]). — Ueber die „Steuergesellschaften" zur Vertheilung der Steuersumme auf die einzelnen Berufsgenossen einer Gruppe Gewerbetreibender in der preußischen Gewerbesteuer s. u. § 87.

2. Die Ausführung der Besteuerung auf den gesetzlichen Grundlagen.

1. Die Veranlagung oder die Feststellung der individuellen Steuerschuldigkeiten.

§ 31. Die Aufgabe der Veranlagung oder Ermittlung der Thatsachen zur Feststellung u. s. w. der individuellen Steuerschuldigkeiten gliedert sich wieder in die dreifache in Bezug

37) Wagner Fin. II. § 543.

38) Wagner Fin. II. § 613.

auf die Steuersubjecte, die Steuerobjecte und die Steuersätze. Die hier zu behandelnden directen Steuern unterscheiden sich auch in diesem Puncte wesentlich von den meisten indirecten Verbrauchs- und den Verkehrssteuern. Für die einzelnen Gattungen der directen Steuern, namentlich die reinen Personal- und Kopfsteuern, die Classen-, Einkommen-, Vermögens- und die Ertragssteuern gestaltet sich die Aufgabe mehrfach verschieden.

1) Für die Ermittlung der Steuersubjecte bestehen zwei Methoden, die öfters passend neben einander benutzt werden: die amtliche Aufnahme und die Anmeldung der Steuerpflichtigen selbst gemäß des Princips des Steuer-Meldezwangs und nebenher gehender oder nachfolgender amtlicher Controle. Auf Grund der so gewonnenen Thatsachen werden Steuerlisten oder Rollen, d. h. namenweise amtliche Verzeichnisse der Steuersubjecte einer speciellen Steuer (eventuell zugleich der Steuerobjecte, so bei den Ertragssteuern, auch bei Kopf- u. dgl. Steuern, wo Steuersubject und Object zusammenfallen) entworfen.

Bei allgemeinen Personal-, Kopf-, Classen-, Einkommen-, Vermögenssteuern oder bei solchen, welche tief bis in die untersten ökonomischen Kreise der Bevölkerung herabgehen, bieten sich hier große Schwierigkeiten, — zumal heute, bei Freizügigkeit, Wegfall des Paßzwangs, bei unseren jetzigen Communicationsmitteln, und bei dem Einfluß der wirthschaftlichen Conjuncturen auf die örtliche Bewegung, bes. der Arbeiterbevölkerung, — die Steuerlisten richtig zu erhalten, weshalb auch steuertechnische neben principiellen Gründen dafür sprechen, die Steuerpflichtigkeit bei diesen Steuern erst bei einer gewissen Höhe des Einkommens beginnen zu lassen. (Reform der preuß. Classensteuer von 1873 und 1883 und weitere Reformtendenzen in Bezug auf die Aufhebung wenigstens der unteren Stufen dieser Steuer, der bisherigen 3. und 4., eventuell auch 5. und 6. oder bis 1200 bezw. 1500 M., wonach von früher über 5 Mill. Censiten nur ca. 7—8% steuerpflichtig blieben. Durch Aufhebung der 1. u. 2. Stufe in 1883 sind 3.741.668 Censiten von 5.045.912 Cens. bei der ganzen Classensteuer befreit worden. — Ueber eine dritte Methode („Meldangabe", d. h. Angaben Dritter über steuerrechtliche Thatsachen auf Grund eigener Wahrnehmungen) s. König's betr. Aufs. in Schanz' Finanzarchiv II, 1.

Bei speciellen Einkommen-, Capitalrenten-, Gewerbesteuern u. a. m. besteht vielfach die Vorschrift, sich zur Steuerveranlagung für diese specielle Steuer zu melden (Patentsteuer, süddeutsche Capitalrentensteuern, auch bei der Gebäudesteuer in Betreff des Eintritts der Steuerpflichtigkeit bei Neubauten, z. B. in Preußen).

§ 32. 2) Die Ermittlung der Thatsachen in Bezug auf die Steuerobjecte ist, soweit es sich nicht um reine Personalsteuern, wie die Kopfsteuern, handelt, erheblich schwieriger als die Ermittlung der Steuersubjecte. Denn regelmäßig müssen hier Werthgrößen festgestellt werden, in Betreff deren eine Täuschung der Steuerverwaltung oft nicht schwer und für den Steuerpflichtigen besonders gewinnreich ist. Hier sind die einzelnen Hauptarten der directen Besteuerung in Bezug auf die Methode der Ermittlung jener Thatsachen noch mehr als im vorausgehenden Fall zu unterscheiden.

Bei den allgemeinen Einkommensteuern (incl. Classensteuern, auch den Vermögenssteuern), bei den speciellen Einkommensteuern (Lohn-, Berufseinkommen-, Besoldungssteuern), dann bei den Capitalrenten-, auch den Gebäude-, den Miethsteuern, theilweise bei den Gewerbesteuern kann man wieder die beiden Methoden der amtlichen Aufnahme der die Steuerobjecte betreffenden Thatsachen nach den Ergebnissen specieller amtlicher Nachforschung und der Verpflichtung der Steuersubjecte zu betreffenden Angaben (Fassionen, Declarationen) mit nachträglicher amtlicher Controle anwenden, um die Art und Höhe der Einkommen, Erträge, Vermögenswerthe u. s. w. zu ermitteln. Vielfach empfiehlt es sich hier und ist es auch üblich, für die amtlichen Aufnahmen oder wenigstens für deren Revision und für diejenige der Angaben, Declarationen der Steuerpflichtigen bürgerliche Commissionen (aus Vertretern der Provincial-, Kreis-, Communalverwaltung oder von dieser aus dem Kreise der Steuerpflichtigen selbst gewählt) zum Zweck der Veranlagung, Einschätzung und Reclamationsentscheidung zu bilden. Bei diesen Commissionen möchte freilich das fiscalische Interesse, das hier stets auch zugleich mit dem Interesse möglichst gleichmäßiger Veranlagung der Steuer zusammenfällt,

nicht immer genügend gesichert sein. Auch die Zuziehung gewöhnlicher Verwaltungsbeamten des Staates mit Stimmrecht in den Commissionen, selbst die Uebertragung des Vorsitzes an einen solchen Beamten mit Gewährung eines ausschlaggebenden Stimmrechts bei Stimmmengleichheit, reicht kaum aus. Richtiger erscheint die Vertretung des fiscalischen Interesses durch eigene Beamte der Finanzverwaltung („Steuerinspectoren") und mit angemessener Competenz in den Commissionen.

Ueberall, wo man bei den Steuerpflichtigen die Kenntniß dieser ihrer ökonömischen Verhältnisse selbst nicht einmal sicher voraussetzen kann und wo die individuellen Verhältnisse unter den einzelnen Steuerpflichtigen nach der notorischen ökonomischen und socialen Lage der letzteren nicht allzusehr von einander abweichen, reicht die Methode der amtlichen Aufnahme, namentlich durch jene Steuercommissionen, in welchen die Bevölkerung selbst vertreten ist, für den Zweck der Ermittlung der Steuerobjecte leidlich aus und verdient sie öfters selbst den Vorzug vor dem Zwang zu Declarationen („Fassionen"). Daher empfiehlt es sich auch, Einkommen- und Vermögenssteuern unter der minder wohlhabenden Bevölkerung in Form von Classensteuern einzurichten, wo die Behörde oder eine solche Commission die Steuersubjecte nach offenkundigen oder leicht zu constatirenden Thatsachen der Lebens- und Erwerbsverhältnisse in Steuerclassen einschätzen. Wo dagegen Einkommen, Erträge oder Vermögen besteuert werden sollen, deren Vorhandensein öfters schon (verzinsliche Capitalien!) und vollends deren Höhe durch Dritte schwer zu ermitteln ist, da ist der Declarationszwang gesetzlich auszusprechen, mit dem dann aber nothwendig, wenn er wirksam sein soll, einige weitere Grundsätze Anerkennung verlangen: reelle Oeffentlichkeit der Steuerlisten, hohe Verschweigungs- und Strafen auf zu niedrige Angaben (§ 39), Controle beim Erbgang (unabhängig von der Frage der Erbschaftssteuer) und hohe nachträgliche Defraudationsstrafe, wenn bei dieser Controle Hinterziehungen festgestellt werden u. dgl. m., eventuell auch Einspruchsrecht eines Steuerpflichtigen gegen vermeintlich zu niedrige Angaben eines Anderen. Diese Einrichtungen empfehlen sich in unserer Zeit für die Einkommen- und Vermögenssteuern von einer gewissen Höhe an (z. B. 1500—2000 oder doch wenigstens von 3000 M. Einkommen, im Königr. Sachsen jetzt von 1600 M. an), für die Capitalrentensteuern, auch für einzelne Ermittlungen bei Gewerbesteuern, besonders bei Gewerben des Handels, Geld-, Bankgeschäfts u. dgl. ganz allgemein (süddeutsche Gesetze der Capitalrentensteuer) oder doch von einer mäßigen Höhe des von dieser an als steuerpflichtig zu erklärenden Ertrags. Der sogen. indirecte Declarationszwang, wo bei Unterlassung der Fassion nur das Reclamationsrecht für das Jahr wegfällt, reicht nicht aus (k. sächs. Einkommensteuer). Bei der preuß. Classen- und selbst bei der classificirten Einkommensteuer besteht kein Declarationszwang, — der vornehmste Mangel besonders bei letzterer. Die hier aufgestellten Grundsätze müßten nach des Verfassers Ansicht befolgt werden, wenn man mit einer gerechten Einsteuerung der Einzelnen bei directen Steuern, bes. bei Einkommen-, Vermögen-, Kapitalrentensteuern Ernst machen und zugleich das berechtigte fiscalische Interesse genügend befriedigen will. Vollends eine stärkere Ausdehnung des Systems dieser directen Steuern zur Deckung des steigenden Finanzbedarfs und zum Ersatz bedenklicher anderer (indirecter) Steuern hat doch wohl die Annahme solcher Grundsätze, auch des Systems der „Steuerinspectoren" zur Voraussetzung. Allein ich täusche mich gar nicht darüber, daß diese Forderungen in der öffentlichen Meinung durchaus nicht genügende Unterstützung finden und ihre consequente Durchführung daher vorläufig nicht zu erwarten ist, auch wenn ich keinen der mancherlei Einwände (z. B. auch gegen eine wirksame Oeffentlichkeit der Steuerlisten) für wirklich tristig und durchschlagend halte. Hätte ich in dieser Hinsicht noch Illusionen gehabt, so wären sie mir durch die Erfahrungen als Mitglied der Steuercommission des preuß. Abgeordnetenhauses (1884) genommen worden, wo überwiegend die Stimmung gegen solche strengere Maßregeln unter den verschiedenen politischen Parteien gleichmäßig ablehnend war. Die Einführung von Steuerinspectoren mit umfassender Competenz und unter Uebertragung gewisser Geschäfte von den Organen der allgemeinen Staats- und Selbstverwaltung auf diese Beamten fand ebensowenig Beifall. Sehr lehrreich sind auch die mit Recht von G. Cohn als höchst characteristisch und selbst als mit in der Principienfrage der Besteuerung beweisend angeführten Thatsachen aus der neuesten Steuergeschichte im Canton Zürich: die hier vom Regierungsrath beantragte und zur Volksabstimmung gestellte „amtliche Inventarisation beim Todesfalle" (d. h. die oben geforderte Controle beim Erbgang) wurde vom souveränen Volke eines der demokratischsten Gemeinwesen, meistens aus Kleinbürgern bestehend, 1870 mit einer kleinen (25,352 gegen 24,702 Stimmen) und abermals vor das Volk gebracht 1883 mit einer recht großen Majorität (32,648 gegen 14,642 Stimmen) verworfen. (S. Cohn, in Schanz' Finanzarchiv, Bd. I., S. 66, 75, wie überh. diesen ganzen Aufsatz und den älteren über die Züricher Einkommensteuer in Conrad's Jahrb. 1880, zugleich in Cohn's „volksw. Aufsätzen" Stuttg. 1882). Sapienti sat! Vollends zu beachten von jenen Schwärmern, welche die Einkommensteuern zur Haupt- oder sogar zur alleinigen Steuer machen wollen.

§ 33. Bei der wichtigsten Ertragssteuer, der (land- und forstwirthschaftlichen) Grundsteuer, zum Theil auch bei der Gebäudesteuer und bei der Gewerbesteuer verlangt

die Ermittlung des Steuerobjects nach seinem Ertrag (bez. seiner Ertragsfähigkeit) oder seinem Werth gerade bei der heutigen Individualisirung dieser Erträge und Werthe besondere umfassende Aufnahmen, große Steuerkatastrirungen zum Zweck der Anlegung brauchbarer Kataster.

Hier sind amtliche Messungen, Schätzungen und Berechnungen durch eigene Steuerwaltungsorgane, die das fiscalische Interesse wahrzunehmen haben und wieder am besten in Verbindung mit Commissionen aus der Bevölkerung (Sachverständige, Interessenten, Mitglieder der Verwaltung und Vertretung der Selbstverwaltungskörper) zusammen arbeiten, nothwendig, namentlich wo es sich um Immobiliarobjecte (Grundstücke, Gebäude, gewisse gewerbliche Einrichtungen) handelt. Auch hier und mehr noch in Betreff der Mobiliarobjecte und einzelner Thatsachen, aus denen auf Ertrag und Werth der Steuerobjecte geschlossen wird, muß aber vielfach eine Verpflichtung der Steuersubjecte (Eigenthümer, Besitzer der Objecte u. s. w.) zu gewissen Mittheilungen über die zur Ermittlung der Steuerobjecte zu wissen erforderlichen Punkte hinzutreten.

Bei den Katastern der genannten Ertragssteuern, namentlich der beiden reinen Realsteuern, der Grund- und Gebäudesteuer, in gewissen Fällen auch bei der Gewerbesteuer (oder Abtheilungen derselben), ferner bei der Capitalrentensteuer unterscheidet man verschiedene Katastersysteme[39]), im Wesentlichen zwei (mit mehrfachen Modificationen), jedes von zwei Gliedern (ebenfalls mit verschiedenen Nüancen). Diese vier Glieder gestatten wieder verschiedene Combinationen.

Erste Gruppe: Unterscheidung nach der Methode der Ermittlung des steuerpflichtigen (Rein-) Ertrags: Werth- oder Verkehrskataster einer-, Ertragskataster andererseits. Dort sucht man den (Capital-) Werth des Steuerobjects insbesondere aus Kaufpreisen bei Grundstücken, Gebäuden, gewerbetechnischen Einrichtungen, also aus Verkehrsthatsachen selbst unter Mitbenutzung von Schätzungen, hier unmittelbar den Ertrag durch Schätzungsoperationen bei Grundstücken u. s. w. zu ermitteln, unter Mitbenutzung von Verkehrsthatsachen (Kauf- und Pacht-, Miethpreise)[40]).

Zweite Gruppe: Unterscheidung nach der speciellen (individuellen) oder classenweisen (generellen) Festsetzung der Erträge, bez. Werthe der einzelnen Steuerobjecte: im ersten Fall ergiebt sich der Abschätzungskataster, worin jedes einzelne Object nach seinem individuellen Ertrag oder Werth erscheint, im zweiten Fall der Classen- oder Einschätzungskataster. Hier stellt man nach gewissen Typen oder Normalobjecten Werth- oder Ertragsclassen auf (oder umgekehrt zuerst Classen, für die man dann durch specielle Ermittlungen solche Typen sucht) — sogen. Classification, Classenbildung — und schätzt darauf durch Vergleichung mit der Type die anderen Steuerobjecte ein — sog. Classirung —, begnügt sich also principiell von vornherein mit Näherungswerthen. Dies System hat den Vortheil viel größerer Einfachheit der Operation, ohne weitere Fehlergrenzen, als das erste zu bieten, vermuthlich sogar engere[41]).

39) Gewöhnlich hat man diese Katastersysteme nur bei der Grundsteuer unterschieden, wo sie allerdings am wichtigsten sind und die Unterschiede am schärfsten hervortreten, aber die betreffenden Typen kehren auch bei den genannten anderen Ertragssteuern wieder. Bei der Grundsteuer kommt außerdem noch ein drittes zweigliedriges Katastersystem vor, für das sich mitunter in den Verhältnissen der Gewerbesteuer wenigstens eine Analogie findet. Es wird hier gleich mit angereiht.

40) Bei den neueren „rationellen" Ertragssteuern, besonders bei der Grundsteuer, ist der Ertragskataster die Regel, daher nach der Vermessung des Bodens die Schätzung des Rohertrags, der Kosten seiner Gewinnung, und danach Ermittlung des Reinertrags. Bei den Gebäudesteuern in einer ihrer Hauptformen („Hauszinssteuer", Oesterreich, Preußen) wird der Rohertrag aus Miethzinsfassionen u. dgl. ermittelt, wovon dann eventuell gewisse Kostenprocente zur Feststellung des Reinertrags abgehen. In Baden, bei der Grundsteuer, bisher in Tirol besteht der Werthkataster.

41) Es ist daher bei der Grundsteuer ziemlich allgemein üblich geworden, wird auch in der (besonders für das platte Land und kleinere Städte passenden) Gebäude-Classensteuer (Oesterreich), mitunter allgemein bei der Gebäudesteuer (Baiern) befolgt und kehrt in dem Classenschematismus der neueren Gewerbesteuern in der That auch wieder. Die genaueren Aufnahmen bei der Capitalrentensteuer auf Grund besonderer Fassionen führen dagegen zu Katastern, die als individuelle Abschätzungskataster zu charakterisiren wären.

Dritte Gruppe, speciell bei den Grundsteuern: Unterscheidung nach der wirthschaftlichen Einheit, die (ihrem Werth oder Ertrag nach) im Kataster erscheint. Hier steht sich der Guts- und der Parcellarkataster gegenüber. Bei jenem ist der in den Händen Eines Eigenthümers befindliche, nach Localverhältnissen ein Ganzes, eine Besitzeinheit, meist (aber nicht immer) auch eine Wirthschaftseinheit bildende Grundstückcomplex (das „Gut") die Katastereinheit; bei dem Parcellarkataster ist dies die einzelne, meist einer bestimmten Culturart und Bonitätsclasse angehörige, von den Grundstücken anderer Eigenthümer getrennte Bodenparcelle[42]).

§ 34. 3) Die Ermittlung der gesetzlichen individuellen Steuersätze für das einzelne Steuerobject und demnach der Steuerschuldigkeit für das betreffende pflichtige Steuersubject macht bei den Quotitätssteuern nach Ermittlung der Steuersubjecte und Objecte selbst keine weitere Schwierigkeiten. Bei Repartitionssteuern ergiebt sich der Steuersatz, bez. die individuelle Steuerschuldigkeit endgiltig erst durch die Vollendung der ganzen Austheilungsoperation. Hierbei bietet sich die erwünschte, freilich in der Praxis bisher kaum benutzte Möglichkeit, inhärente Mängel der Ertragssteuer, welche zum Theil aus den dargelegten Katasteroperationen zur Ermittlung der Erträge oder Werthe folgen, gerade durch Berücksichtigung concreter Verhältnisse in Bezug auf das Steuersubject und Object etwas durch die entsprechende Normirung der individuellen Steuerschuldigkeiten zu mildern.

2. Erhebung der Steuern.

§ 35. Es handelt sich hier einmal um die Bestimmung der Art der Erhebung oder um die Wahl der Erhebungsorgane, sodann um die Einrichtung der Erhebung. Die betreffenden Fragen sind großentheils die allgemeinen für die Besteuerung überhaupt, specialisiren sich dann aber nach den Steuerarten, und zwar besonders nach dem Moment der „directen" und „indirecten" Besteuerung. Sie sind in dieser Abhandlung nur für erstere hier kurz zu erörtern.

1) Drei hauptsächliche Arten der Erhebung, sogen. Erhebungssysteme, sind zu unterscheiden, das System der Steuerpacht, dasjenige der Erhebung auch der Staatssteuern durch die Organe der Selbstverwaltungskörper, besonders der Gemeinden und die Eigenerhebung durch Staatsorgane (Staatsregie).

Die Steuerpacht ist für die Gegenwart, in unseren Staaten wenigstens, bei den directen Steuern vollends auszuschließen, denn gerade bei diesen erfolgt ein Eindringen in persönliche Verhältnisse, das man Steuerpächtern am wenigsten gestatten kann. Die nöthige Rücksichtnahme auf die Lage einzelner Steuerpflichtigen würde bei ihnen auch noch mehr fehlen. Selbst früher (Alt-Rom, Frankreich) war die Verpachtung der directen Steuern seltener als diejenige gewisser indirecten.

Die Erhebung der Staatssteuern durch die Gemeinden u. s. w. hat dagegen gerade bei manchen directen Steuern, bei den Ertrags-, Classen-, Einkommensteuern Manches für sich und findet auch mehrfach statt. Sie kann sich unmittelbar mit derjenigen der Communalsteuern verbinden, was die Kosten u. s. w. vermindert. Die Gemeinde kann allen nöthigen Rücksichten auf die persönlichen Verhältnisse öfters am besten Rechnung tragen. Nur muß sie eine genügende Vergütung für die Erhebungskosten erhalten, zweckmäßig in Form einer ausreichenden Pauschsumme, etwa einige Procent des Rohertrags der Steuern. Sonst hat sie die Kosten selbst zu bestreiten, also entsprechend ihre eigenen Steuern zu erhöhen, was namentlich deshalb mißlich erscheint, weil diese Kosten nach der Verschieden-

42) Die neueren Reinertragskataster der Grundsteuer sind meistens solche Parcellarkataster. Die übliche Combination ist dann Parcellar- und Classenkataster mit Ertragskatastrirung. Ueber die Vorzüge und Mängel aller der genannten Katasterarten unten bei den einzelnen Ertragssteuern im Abschn. III. (besonders bei der Grundsteuer, § 57 bis 59).

heit der örtlichen Verhältnisse und den mit danach vorwaltenden Steuern verschieden sind, also die einzelnen Gemeinden ungleich belasten.

Mitunter hat man die communale Steuererhebung mit communaler Steuerhaftung für die ganze Steuerschuldigkeit der Gemeinde u. s. w. verbunden, ein Gedanke, der namentlich beim Repartitionssystem nahe liegt. Das hat dann den Erfolg, daß die etwaigen Ausfälle und Rückstände von der betreffenden localen Gemeinschaft, statt von der ganzen Staatsgemeinschaft getragen werden. Den modernen Verhältnissen der freien Beweglichkeit der Bevölkerung (Freizügigkeit u. s. w. als staatsbürgerliches Recht) entspricht diese Steuerhaftung localer Verbände kaum mehr. Sie besteht gegenwärtig auch nur selten.

In Preußen z. B. Erhebung der Staats-Grundsteuer ohne Kostenersatz, der Gebäudesteuer mit 3%, der Classen- und Gewerbesteuer mit 4% Kostenersatz durch die Gemeinden in den östlichen Provinzen, in den anderen diese Steuern und im ganzen Staat die Einkommensteuer erhoben durch Staatsorgane. — Communale Steuerhaftung für die Kopfsteuer in Rußland, mit deshalb chicanöses System der „Inland-Bauernpässe“, s. u. § 96. In Württemberg schon seit früher und auch noch nach dem Ges. v. 28. Apr. 1873 Haftung der Gemeinden und Amtskörper und kostenfreie Erhebung der Staatssteuern.

Die communale oder staatliche Steuererhebung unterscheidet sich im Uebrigen in Betreff der Einrichtung der Erhebung nicht weiter.

§ 36. — 2) Einrichtung der Erhebung. Hier verlangen die bekannten A. Smith'schen Steuerregeln[43]) (seine Nr. 2—4) ihre Berücksichtigung: die möglichste Bestimmtheit, die möglichste Bequemlichkeit der Steuer für den Pflichtigen und die möglichste Ermäßigung der Erhebungskosten für die Verwaltung.

Die Einrichtung der Erhebung hängt enge mit der Organisation der ganzen Steuerverwaltung zusammen und gliedert sich mit dieser zweckmäßig und üblicher Weise auch in der Praxis nach den großen Steuerkategorien, besonders der „directen“ und „indirecten“ Besteuerung, eventuell noch weiter. Die gewöhnlichen directen Steuern sind unter sich in verwaltungstechnischer Beziehung nahe verwandt, bilden daher auch meistens einen Hauptzweig der practischen Steuerverwaltung (Preußen, Oesterreich, Frankreich). Auch im Erhebungsdienst speciell, der sich hier von der Veranlagung oder der Feststellung und Bemessung der Steuerschuldigkeiten der Steuersubjecte und Objecte scharf trennt, was bei den gewöhnlichen indirecten Verbrauchs- und den Verkehrssteuern nicht der Fall ist, steht die directe Besteuerung passend getrennt von der übrigen, wenn auch, zumal in kleinen Orten, eine Zusammenfassung des Diensts für alle oder mehrere Steuergattungen in einem Amte vorkommt. Die Erhebung einer directen Steuer kann in zwei Formen erfolgen, als Abstattung, wo der Steuerpflichtige die schuldige Summe am gesetzlichen Termin zum Einnehmer (Untereinnehmer) bringt oder schickt, und als Einziehung, wo der Einnehmer sie in der Wohnung des Pflichtigen abholt. Wesentlich nach Localverhältnissen, auch nach der speciellen Art der Steuer wird man die eine oder andere dieser Formen wählen.

Im Interesse bequemer und möglichst wohlfeiler Zahlung Seitens des Steuerpflichtigen liegt es, directe Steuern in jeder Gemeinde erheben zu lassen. Erleichtert wird vielfach die Zahlung durch Gewährung einer Anzahl Zahltermine der Jahresschuldigkeit (4—6—12), besonders bei Steuern von „kleinen Leuten“. Die Finanzbedürfnisse des Staats und der Gemeinde gestatten das ganz gut. Diese einzelnen Zahltermine braucht man nicht nothwendig gleichmäßig auf das Jahr zu vertheilen, sondern kann sie bei den einzelnen Steuern mit Rücksicht auf die muthmaßlichen wirthschaftlichen Verhältnisse der Pflichtigen ansetzen, z. B. bei der Grundsteuer mehr in der Zeit nach der Ernte, weniger während und kurz vor derselben.

Verschiedene weitere Anordnungen und Maßregeln in Betreff der Erhebung der directen Steuern lassen sich in folgende vier Gruppen bringen: solche, welche der Erhebung der Steuer vorangehen; welche sich auf die Erhebung der Steuer selbst beziehen; welche bei ausbleibender Zahlung eintreten; endlich, welche

43) A. Smith, wealth of nations, vol. V. ch. 2, part 2 im Anfang; Wagner, Fin. II. S. 221 und § 533—536.

bei irrthümlicher oder unrichtiger Erhebung zur Anwendung kommen. Das Einzelne würde hier zu weit führen. Nur einige Puncte von größerer allgemeiner Bedeutung bei den directen Steuern sollen hier noch erwähnt werden: das Steuerstundungs- und Executionswesen und die Steuerreste, dann das Steuerreclamationswesen[44]).

§ 37. Steuerstundung, Execution, Steuerreste. Das Charakteristische der hier behandelten directen Steuern, im wesentlichen Unterschied von indirecten Verbrauchs- und zum Theil auch von Verkehrssteuern, ist, daß bei ersteren sich Veranlagungsact und Erhebungsact der Steuer zeitlich weiter trennen, was bei indirecten Steuern meist nur bei Gewährung ausdrücklicher, dann natürlich nur unter bestimmten Cautelen erfolgender Steuercredite geschieht; ferner, daß, ganz unabhängig von der jeweiligen ökonomischen Lage des Pflichtigen zur Zeit der gesetzlichen Erhebung der Steuer, die einmal verlangte und vorgeschriebene Steuer eine am Termin fällige Schuld des Pflichtigen bildet, die er einlösen muß, während wenigstens für den Consumenten selbst, zum Theil auch den Kaufmann, Producenten, den einen verkehrsteuerpflichtigen Act Vornehmenden die Steuerschuldigkeit bei Verbrauchs- und Verkehrssteuern überhaupt nur eintritt in Folge von Handlungen, die der Betreffende eventuell gerade mit Rücksicht auf die damit verbundene Steuerzahlungspflicht auch unterlassen kann. Das Moment des Zwangs, des Gebots ist also bei der directen Steuer nach erfolgter Vorschreibung, ein unbedingtes. Daraus ergiebt sich für die Steuersubjekte dieser Steuern unter Umständen so viel Hartes, namentlich leicht das, daß sie Steuerschulden einlösen müssen zu einer Zeit, wo sie es ökonomisch nicht können. Da es sich nun hier anderseits um ein öffentliches Interesse und aus der Steuer hervorgehendes öffentliches Forderungsrecht handelt, muß doch nach Möglichkeit diese Steuerschuld eingezogen werden. So entsteht das Gebiet der Steuerstundung, Execution, der Steuerreste, ein recht unliebsames Anhängsel der directen Besteuerung. „Mahnungen“ bei ausbleibender Steuerzahlung machen den Anfang. Wird momentane Zahlungsunfähigkeit nachgewiesen, so erfolgt Steuerstundung, bei andauernder auch Niederschlagung der unbezahlten Steuer, eine Nothwendigkeit, welche aus allgemeinen wirthschaftlichen oder politischen Nothständen hervorgehen kann. Liegt aber keine genügende Entschuldigung der unterbliebenen Zahlung vor, so tritt die zwangsweise Eintreibung der Steuerreste, die Steuerexecution ein, ein gesetzlich geregeltes Verfahren fortschreitend gesteigerter Zwangsmittel, das dem böswilligen Steuerschuldner gegenüber ganz gerechtfertigt, dem ohne seine besondere Schuld aus relativem Mangel an Geldmitteln rückständigen gegenüber zwar auch unentbehrlich, aber doch immer sehr empfindlich ist und seinen völligen wirthschaftlichen und gesellschaftlichen Ruin herbeiführen kann. Mit Schonung sollte wenigstens die Pfändung erfolgen und nur äußersten Falles, als letztes, beschränkt anwendbares Mittel die Subhastation von Immobilien.

Executionsbestimm. in Frankreich v. 17. Brümaire V, 21. Dec. 1839, neuerdings einige Milderungen; in Preußen s. d. (mit den Vorschriften s. d. alten Provinzen übereinstimmende) Verordn. v. 22. Sept. 1867 s. d. neuen Provinzen. Die höchst ungünstigen Erfahrungen bei der Einziehung der Steuer in den unteren Stufen der Classensteuer, die Nothwendigkeit einer Unsumme von wegen Steuerrückständen vollstreckten und fruchtlos versuchten Pfändungen waren ein practisches Hauptmotiv für die preuß. Regierung, die Aufhebung der 2 untersten Stufen der Classensteuer (Ges. v. 26. März 1883) und womöglich auch der 3. und 4. Stufe zu verlangen. So wurden im Jahresdurchschnitt Pfändungen vollendet 1879—81: 24.6% auf 100 Personen in 1ster, 25.8 in 2ter, 18.6 in 3ter, 10.2 in 4.—12. Stufe. In Berlin in 1. Stufe 77, in 2ter 65.6, 3ter 41.9, den anderen 14.3% (vierteljährl. Hebung), in Breslau bei monatl. Hebung sogar bez. 229.1—166.8, 81.3—33.3%.

§ 38. Reclamationswesen[45]).

44) S. über das Einzelne Wagner, Fin. II. § 577, 579—584.

45) S. bes. Stein I. 537 ff.; Wagner, Fin. II. § 582—584; Schäffle, Steuerpolit. S. 259 passim. Näheres in der Literatur über Verwaltungsrecht.

Dieses wichtige und schwierige Gebiet des Steuer-Verwaltungsrechts wird nach den Grundsätzen des geltenden allgemeinen Verwaltungsrechts eines Staats in Gemäßheit der speciellen Verhältnisse des Veranlagungs- und Erhebungsverfahrens der einzelnen Steuern geordnet. In unseren Staaten soll das Reclamationsrecht i. w. S. neben und nach dem (vorerst vom Steuerpflichtigen zu benutzenden) Beschwerderecht (Reclamation i. e. S.) vor Verwaltungsbehörden (oder eigenen Reclamationscommissionen, s. o.) auch ein Klagerecht für den Benachtheiligten vor Gerichtshöfen (event. Verwaltungsgerichtshöfen) enthalten. Eine Forderung, welche eine Consequenz des Verfassungsstaats und der principiellen Unterscheidung von Gesetz und Verordnung in ihm bildet. Zu unterscheiden sind dann Veranlagungs- und Erhebungsreclamationen, von denen die erste bei allen nicht genau nach den Declarationen (Fassionen) des Pflichtigen festgestellten directen Steuern besonders wichtig wird. Sie dient dazu, den Steuerpflichtigen gegen die Folgen einer falschen Ermittlung der für seine Steuerschuldigkeit gesetzlich maßgebenden Thatsachen zu schützen.

Wo daher, wie bei Classen-, Einkommen-, Gewerbe- und anderen Ertragssteuern, die Ermittlung dieser Thatsachen und die Feststellung der Steuerschuldigkeit nach gewissen äußeren Merkmalen, Schätzungen u. dgl. m. oder bei Selbstangaben des Pflichtigen in absichtlicher Abweichung von denselben durch Steuerbehörden oder, wie gewöhnlich, durch Steuercommissionen verschiedener Art und Zusammensetzung geschieht, da bedarf der Pflichtige zunächst der Veranlagungsreclamation, um sich gegen unrichtige (insofern gesetzwidrige) Besteuerung zu schützen. Diese geht an die betreffende Behörde oder Commision selbst oder, insbesondere in der Recursinstanz, an höhere Behörden und Commissionen (Reclamationscommissionen). Beispiele unten in Abschnitt III.

Die Erhebungsreclamation richtet sich gegen die geforderte Steuerzahlung selbst, auch wenn die erste Veranlagung nicht unrichtig war, indem aus irgend welchen Rechtsgründen vom Reclamanten die Pflicht zur Zahlung angefochten wird, wegen Veränderung der thatsächlichen Verhältnisse, deren Vorhandensein die Steuerpflicht bedingt, seit der Veranlagung u. s. w. Im Interesse der Finanzwirthschaft gilt der Grundsatz, daß Reclamationen die unmittelbare Zahlungspflicht in der Regel nicht aufschieben, also eventuell später nur Steuerrestitution erfolgt; ferner, daß für die Anbringung von Reclamationen eine kurze Frist besteht.

3. Steuercontrolen und Steuerstrafen[46]).

§ 39. Dieses besonders schwierige und lästige Gebiet des Steuerverwaltungsrechts ist nach der Natur der directen Steuern und freilich auch nach der noch herrschenden Auffassung über das hier Mögliche, rechtlich Statthafte und Zweckmäßige weit weniger ausgebildet, als bei den indirecten Verbrauchs- und Verkehrssteuern. Darin liegt, soweit es sich um nothwendig aus der verschiedenen Natur dieser Steuerarten folgende Verhältnisse handelt, ein Vorzug der directen Besteuerung. In Betreff des Controlwesens ergiebt sich daraus auch eine erhebliche Ermäßigung der Erhebungskosten dieser besonders im Vergleich mit der Verbrauchsbesteuerung.

Die Controlen bezwecken die Sicherung der thatsächlichen Ermittlungen für die Feststellung der Steuerschuldigkeiten und die Sicherung der gesetzlichen Steuererhebung selbst. Bei den directen Steuern handelt es sich um Personalcontrolen in Betreff der Steuersubjecte (steuerpflichtige Personen der Kopf-, Classen-, allgemeinen Einkommen- und Vermögenssteuern, steuerpflichtige Eigenthümer, Besitzer von Objecten der Ertragsbesteuerung), ferner um Realcontrolen in Betreff besonders der letzteren Objecte, unter Umständen auch der zum Vermögen, Einkommen gehörenden bei Vermögens- und Einkommensteuern. Be-

46) S. Hock, öff. Abg. § 8—10; Schäffle passim, S. 259 ff.; Stein u. Rau namentl. in d. spec. Steuerlehre; Wagner, Fin. II. S. 679, Abschn. 5, § 585—590, über die Controlen; Stein I. 545 ff.; Wagner, Abschn. 6, § 591 ff., über die Strafen.

sonders wichtig werden die Controlen bei Anmeldungspflichten der Steuersubjekte in Betreff ihrer Steuerpflichtigkeit an sich und des Umfangs derselben, daher namentlich bei Declarationszwang[47]) in Bezug auf Vermögens-, Ertrags- und Einkommensverhältnisse, Art und Höhe des Einkommens u. s. w.

Als Controlmittel dienen die Oeffentlichkeit der Steuerlisten, die eidesstattliche Versicherung des Pflichtigen, behördliche Nachforschungen oder solche durch Vertrauensmänner, eventuell die Nachforschung bei Hinterlassenschaften u. dgl. m. Durch Strafandrohungen wird die Vornahme der Anmeldungen und die Richtigkeit der Angaben zu erreichen gesucht.

Hier sind die bezüglichen Bestimmungen, unter dem Einfluß der herrschenden strafrechtlichen Doctrin und in schwächlicher Nachsicht gegen mangelhafte Gesinnungen unter den Steuerpflichtigen, aber noch selten streng genug. In Staaten, wo man bei den betreffenden directen Steuern noch nicht einmal zum Declarationszwang greifen mochte, wie in Preußen, vollends. Hier fehlt ein strafbarer Thatbestand und kommen daher nur etwa Ordnungsstrafen für Verletzung von Control- und Anmeldungsvorschriften vor. Hinsichtlich der practischen Aussicht auf die Einführung solcher schärferen Controlmittel gilt freilich wieder das oben am Schluß von § 32 Gesagte.

Nothwendig erscheint es, — zumal in unseren Steuersystemen, wo die „kleinen Leute" durch die Verbrauchssteuern (wenigstens in allen Fällen, wo der Preis des Steuerobjekts ganz oder theilweise um die Steuer gestiegen ist, nach der Größe ihres Konsums, daher doch öfters relativ stark) mitgetroffen werden, — auch bei den directen Steuern den Begriff des Steuervergehens weiter auszubilden, so daß einmal die absichtliche Unterlassung, bez. Verweigerung von Angaben auf Grund des Declarationszwangs und sodann die absichtlich falsche, d. h. hier — der einzig practische Fall — die zu niedrige Angabe mit angemessenen, d. i. für den Steuerpflichtigen empfindlichen Strafen bedroht wird. Auch hier hat, wie bei den indirekten Verbrauchs- und Verkehrssteuern, die auf diese Weise erfolgende Hinterziehung der Steuer als Defraudation zu gelten und die böswillige Defraudation muß allmälig im Strafrecht dem Betrug gleichgestellt und deswegen grundsätzlich nicht nur mit Geldstrafen (die nur im Unvermögensfalle in Freiheitsstrafen umgewandelt werden), sondern gleich neben denselben mit Freiheits- und anderen Ehrenstrafen belegt werden. Die Höhe der Geldstrafe für Defraudation, die eventuell auch noch nachträglich bei der Nachlaßcontrole einzutreten hat, muß in einem Multiplum des hinterzogenen Betrags und im Wiederholungsfalle in einer Steigerung dieses Multiplums bestehen, wozu unter Umständen noch weitere Geldstrafen sollten hinzutreten können. Solche „drakonische" Strafbestimmungen sind nur gerecht, vollends den Classen gegenüber, für die sie am meisten practisch werden: die wohlhabenderen, zumal die Rentnerclassen, Großindustriellen, Kaufleute u. s. w.[48]).

4. Kritik der directen Besteuerung.

S. bes. Neumann, progress. Einkommenst.; ders., Ertragsst. oder persönl. Steuern; ders. in den oben S. 175 gen. Aufsätzen; Gutachten des Ver. f. Socialpolit. Nr. 3, 1873, bes. das von

47) Nach der bisherigen Entwicklung der Gesetzgebung der Culturvölker ist dieser Zwang allerdings noch nicht allgemein geworden, kommt aber doch vielfach bei Einkommen-, Vermögens-, Capitalrenten-, auch in gewissen Punkten bei Gewerbesteuern, bei Gebäude- und Miethssteuern vor.

48) In neueren deutschen Einkommen- und Capitalrentensteuergesetzen findet sich in dieser Hinsicht jetzt ein richtiger Anfang, aber ausreichend sind die Vorschriften noch nicht. S. über Einkommensteuer im Allgemeinen die Notizen bei Burkart in Hirths Annalen 1880, S. 948. Beispiel: K. sächs. Einkommensteuerges. v. 2. Juli 1878, § 68 ff., bei Hinterziehung nur Geldstrafe (Antrag auf eventuell bei wissentlich falscher Declaration eintretende Gefängnißstrafe wurde mit großer Majorität in der Kammer abgelehnt), und zwar das 4—10fache des hinterzogenen Betrags. Baier. Ges. über Capitalrentenst. v. 19. Mai 1881, § 28 ff., Hinterziehung (hier incl. unterlassener Steuererklärung nach öffentl. Aufforderung) das 5—20fache der betreff. Jahressteuer Auch diese hier verlangten Verschärfungen des Strafrechts finden bei unseren Gesetzgebern — begreiflich nach dem Stande der öffentlichen Meinung — noch keine genügende Unterstützung. Aehnlich: Strafen für unterlassene oder falsche „Meldangaben" Dritter (s. o. S. 214).

Nasse, Verhandl. über Einkommenst. auf der 3. Vers. d. Ver. f. Socialpolit. 1875; Referate v. Gensel u. Held; die Communalsteuerfrage, 10 Gutachten dess. Ver., Verhandl. 1877; Referate v. Wagner u. Wegner, das von Wagner bes. ausgearbeitet, Leipz. 1878. — Jetzt besond. Schäffle, Steuerpolit. S. 51–131, 199–210, 358–364; Stein I. 455 ff. u. II. passim; Rau I. § 247 ff. passim II. § 297 ff.; Wagner II. § 463–466, 523–525, 530, 415, 368, passim auch § 403–414, 485–489, 496–511.

Eine umfassende und allseitige Kritik der directen Besteuerung hat zweierlei Aufgaben: einmal die Beurtheilung der directen Besteuerung gegenüber der übrigen, daher namentlich gegenüber den anderen zwei großen Kategorieen, der indirecten Verbrauchs- und der Verkehrsbesteuerung, sodann die Beurtheilung der directen Besteuerung in ihren Hauptgliedern und ihren einzelnen Steuern. Die erste Aufgabe fällt in der Hauptsache außerhalb des Rahmens dieser Abhandlung, es ist dafür auf die vorausgehende Arbeit über die allgemeine Steuerlehre zu verweisen. An dieser Stelle müssen einige Bemerkungen genügen (§ 40, 41). Bei der zweiten Aufgabe handelt es sich für jetzt besonders um die Vergleichung der objectiven Ertrags- mit der subjectiven Personal- und Einkommensbesteuerung, den beiden Hauptformen moderner europäischer directer Besteuerung (§ 42–45), ferner um die Beurtheilung der einzelnen Ertragssteuern als Gliedern des sogen. Ertragssteuersystems (§ 46). Weiteres zur Kritik der einzelnen Steuern folgt unten im Hauptabschnitt III. dieser Abhandlung.

1. Die Stellung der directen Besteuerung im Steuersystem.

§ 40. Bei der weitgehenden und immer fortschreitenden qualitativen und quantitativen Differenzirung des Nationaleinkommens in den Einzeleinkommen läßt sich das Problem einer mit den richtigen obersten theoretischen Principien und practischen Postulaten der Besteuerung wenigstens leidlich übereinstimmenden und einigermaßen ein „System" bildenden Besteuerung nicht durch eine einzige Steuer und nicht einmal durch eine einzige der großen Steuergattungen allein lösen. Eine solche Besteuerung würde die nothwendigen finanzpolitischen Anforderungen nicht sicher erfüllen, die einzige normale volkswirthschaftliche Steuerquelle des Volkseinkommens nicht sicher vollständig und gleichmäßig eröffnen, nicht in demjenigen Grade, wie es möglich und mithin nothwendig ist, den Gerechtigkeitsgrundsätzen der Allgemeinheit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung entsprechen und bei der dann erforderlichen großen Höhe der Steuersätze auch übermäßige steuerverwaltungstechnische Schwierigkeiten bieten. Ein Steuersystem, wie es sich doch aus guten inneren, von der Doctrin nicht immer genügend gewürdigten Gründen geschichtlich in unseren Staaten, namentlich den Großstaaten mit starkem Steuerbedarf, — einer Mitfolge des Militäraufwands, des Schuldenwesens, aber auch der großen Culturaufgaben der gesammten Civilverwaltung — herausgebildet hat, bestehend aus einer Combination von drei großen Steuergruppen, den directen, den indirecten Verbrauchs- und den Verkehrssteuern, denen sich dann einzelne andere noch anschließen, besonders die Erbschaftssteuer, ein solches Steuersystem entspricht daher principiell den wissenschaftlichen und den rationellen steuerpolitischen Anforderungen, vorbehaltlich aller Kritik im Einzelnen, doch am besten. Namentlich muß auch jeder Gedanke an Ausschließlichkeit der directen Besteuerung und vollends einer einzelnen directen Steuer, wie der auch noch neuerdings von socialdemoktatischer Seite verlangten „einzigen allgemeinen (progressiven) Einkommensteuer" vom Standpunct der Finanzpolitik, des volkswirthschaftlichen Interesses, der Gerechtigkeit und der Steuerverwaltungstechnik von vornherein unbedingt abgewiesen werden. Das ist nur eine schlecht begründete Forderung des Steuerdilettantismus. Die allgemeine (progressive wie degressive oder proportionale) Einkommensteuer ist ein berechtigtes mehr oder weniger entwickeltes Glied der Gesammtbesteuerung, durch das eine — doch immer nur mäßige — Quote des Gesammtbedarfs gedeckt werden kann, aber mehr ist jene Steuer nicht. Ebensowenig jedoch kann die Verdrängung der directen Besteuerung, und kaum auch nur diejenige eines ihrer hauptsächlichen Glieder, durch die indirecte Verbrauchsbesteuerung oder durch diese und die Verkehrsbesteuerung wissenschaftlich und practisch auf Billigung rechnen. Die directe Besteuerung ist

ein nothwendiges und berechtigtes Hauptglied im Steuersystem. Bei ihrer Einrichtung und umgekehrt bei derjenigen der beiden anderen großen Steuergruppen muß, weil eine jede eben nur ein Glied eines Systems ist, mannigfach auf den Zusammenhang aller Steuern unter einander Rücksicht genommen und Einzelnes je nach den Gestaltungen auf den anderen Gebieten mit bestimmt werden. Denn nur die gesammte Besteuerung vermag die obersten Steuerprincipien einigermaßen zur Geltung zu bringen[49]).

§ 41. Die directe Besteuerung in ihrer Gesammtheit bildet im Staats- und Communalhaushalt die feste Grundlage des Steuersystems, auf welcher sich dann als Ausbau die Verbrauchs- und Verkehrsbesteuerung erhebt.

1) Sie dient, wie neuerdings Schäffle vortrefflich ausgeführt hat, dazu, „allgemein, vollständig und verhältnißmäßig mit erträglichen Quoten die Durchschnittsteuerkraft (besonders der regelmäßigen Einkünfte) herbeizuziehen, während die indirecten Steuern (Verbrauchs- und Verkehrssteuern bei Schäffle) individualisirend der wirklichen Lage des Steuersubjects Rechnung tragen, Selbstentlastung und Selbstmehrbelastung der Steuerträger nach ihrer besonderen und nur von ihnen selbst erkannten oder doch empfundenen Leistungsfähigkeit bezielend," — wobei nur in letzterer Hinsicht Bedenken aufsteigen, ob bei noch so rationeller Gestaltung dieser „indirecten" Besteuerung die ihr hier von Schäffle zugewiesene Function wirklich richtig nach der theoretischen Voraussetzung in der Praxis zur Geltung kommen kann.

2) Innerhalb einer gewissen, allerdings nicht zu sehr angespannten Höhe sind die directen Steuern auch eine besonders sichere, wenig im Ertrag schwankende Einnahme und können in einem ihrer Hauptglieder, der allgemeinen Einkommen- (auch Vermögen-) Steuer anderseits doch durch die hier zulässige zeitweilige Veränderung des Steuerfußes zum beweglichen Element im öffentlichen Haushalt gemacht werden, eine Steuer, welche sich dann besser als eine der anderen Steuerarten den zeitlichen Schwankungen des Steuerbedarfs anschmiegt (§ 108). Den regelmäßigen Steigerungen des Finanzbedarfs im Lauf der Zeit bequemt sich dagegen die Ertragsbesteuerung, unter Voraussetzung gleichbleibenden Steuerfußes, wenig an, während gerade die Erhöhung dieses Fußes besondere Schwierigkeiten macht, und auch die Einkommensteuer selbst bei rationeller Einrichtung genügt bei der langsamen Erhöhung ihrer Erträge, solange der Steuerfuß gleichbleibt, hier nicht. Gerade in dieser Beziehung haben die indirecten Verbrauchs- und auch z. Th. die Verkehrssteuern den Vortheil, mit der Vermehrung der Bevölkerung, des Wohlstands und der ganzen Entwicklung der Volkswirthschaft — Hauptursache und jedenfalls begleitende Erscheinung des wachsenden Finanzbedarfs — selbst im Ertrage, auch bei gleichem Steuerfuß, der aber in solcher Lage auch leichter eine Erhöhung verträgt, zu wachsen.

3) Die directe Besteuerung ist theils den Ueberwälzungstendenzen der Steuern weniger ausgesetzt oder zugänglich (subjective Einkommen- und Vermögenssteuer), theils lassen sich die wirklich stattfindenden Ueberwälzungen eher von vornherein wenigstens muthmaßlich feststellen (Ertragsbesteuerung), daher bei der Einrichtung berücksichtigen, als bei den zwei anderen Steuerkategorieen. Auch ist die directe Besteuerung in Form von Personal-, Einkommen- und dergleichen Steuern, zum Theil wegen dieses Sachverhalts bei

49) Die nähere Begründung für das Obenstehende in meiner Fin. II., bes. im 2. u. 3. Hauptabschnitt der dortigen allgemeinen Steuerlehre (von den obersten Steuerprincipien und vom Steuersystem); ferner bei Schäffle, Steuerpolit. in d. grundlegenden Erörterungen. Schäffle und ich stimmen in der Hauptsache hier überein, nur treten bei ihm die indirecten Steuern etwas mehr in den Vordergrund, gemäß der Auffassung, die Schäffle von diesen Steuern hat und ich nicht völlig theile. Mehr abweichend Stein I. 455 ff., dessen breitheiliges Steuersystem (directe Steuern: Besteuerung des Capitals und seiner Productivität, indirecte Steuern: Besteuerung der Arbeit in ihrer Consumtion, und eigentliche Einkommensteuern) mir in dieser Weise falsch erscheint.

der Ueberwälzung, im Allgemeinen mehr dazu angethan, die stärkere Leistungsfähigkeit des Besitzeinkommens (fundirten, Renteneinkommens) und des höheren Einkommens überhaupt zu erfassen, als eine der anderen Besteuerungen.

2. Vergleichung der Einkommen- und Ertragsbesteuerung.

§ 42. 1) In letzterer (theilweise abgesehen von der in dieselbe mitunter eingegliederten Lohn- und Besoldungssteuer § 90 ff.) wird mehr oder weniger vollständig und consequent das Steuerobject vom Steuersubject losgelöst (d. i. vom Eigenthümer, Wirthschafter, Reinertrag- oder Einkommen-Bezieher). So charakterisirt sich die moderne Ertragsbesteuerung im Wesentlichen als Objektsbesteuerung. Besonders bei den beiden Realsteuern, der Grund- und Gebäudesteuer, bei gewissen Formen der Capitalrentensteuer (Abzug beim Schuldner, „Couponsteuer“), bei dem nach realen Momenten geregelten Theil der Gewerbesteuer, auch bei der Wohnungs- oder Miethsteuer tritt das hervor.

Darin liegt nach einer Seite ein technischer Vorzug dieser Besteuerung, dessentwegen sie für die Lösung einiger schwieriger Aufgaben brauchbarer als die Subjekts- oder Einkommenbesteuerung, ja mitunter sogar allein brauchbar wird. Andererseits aber schließt diese Loslösung des Steuerobjects vom Subject auch den eigentlich principiellen Fehler jener Besteuerung in sich, der ihre beschränkte Anwendbarkeit in der Praxis, namentlich in unseren Zeiten, bedingt.

Die Entwicklung des internationalen und interlokalen Personenverkehrs, der Eigenthums- und Creditverhältnisse, der gewerblichen Unternehmungsformen (Actiengesellschaft! Genossenschaft) u. a. m. bewirkt vielfach, und gerade in der modernen Volkswirthschaft immer mehr, eine örtliche Trennung zwischen dem Ertragsobject oder der Quelle und dem den Ertrag als Einkommen beziehenden Subject.

So kommt für die Staatsbesteuerung hier besonders in Betracht: der Uebergang von inländischem Grundeigenthum, Gebäuden, Gewerben, Actien, Schuldforderungen an Ausländer, namentlich an solche, welche im Ausland wohnen, umgekehrt der Erwerb solchen ausländischen Eigenthums u. s. w. durch Inländer. Zum Theil ebenfalls für die Staatsbesteuerung, mehr noch für die Communalbesteuerung führt die Entwicklung der großen Erwerbsgesellschaften, besonders der Actiengesellschaften, ähnlich eine locale Trennung der hier liegenden Ertragsquellen und der dort wohnenden Einkommenbezieher (Actionäre) herbei. Gleiches gilt bei der Entwicklung von Pacht-, Mieth- und sonstigen Verschuldungsverhältnissen, wenn die Creditoren (incl. Verpachter, Vermiether) fern von ihren Ertragsquellen wohnen. Auch der Fall, daß Beamte und Arbeiter nicht am Domicil ihres Amts und regelmäßigen Arbeitsorts, wo sie ihr Einkommen erhalten, wohnen, gehört hierher u. a. dgl. m.

Hier erleichtert die Ertragsbesteuerung die Aufgabe, das anderwärtshin (ins Ausland oder in eine andere Gemeinde an dort wohnende Empfangsberechtigte) fließende, aus örtlichen Ertragsquellen herrührende Einkommen zu besteuern, sehr wesentlich und macht das in gewissen Fällen wohl auch allein möglich. Die schwierigen praktischen Steuerprobleme der Besteuerung des ins Ausland fließenden Einkommens zu Gunsten des heimischen Staats, des in eine fremde Gemeinde fließenden zu Gunsten der Ortsgemeinde der Ertragsquelle, die mißliche Aufgabe einer richtigen Besteuerung der Actiengesellschaften, der sogen. Forensen in der Commune werden hier bei der Ertragsbesteuerung leidlich befriedigend gelöst. Die bloße Subjects- und Einkommenbesteuerung leistet das nicht oder nöthigt zu zweifelhaften Fictionen und künstlichen Manipulationen, wie z. B. zur Bildung eines an Ort und Stelle steuerpflichtigen „Einkommens“ aus dem in die Ferne an den Eigenthümer gehenden Ertrage oder Ertragsantheile eines am Steuerort liegenden Objects.

Auch wenn die principiellen (§ 44) und technischen Mängel (§ 46, 47 ff.) der Ertragsbesteuerung noch bedeutender wären als sie sind, müßte man aus diesen Gründen diese Besteuerung verlangen, vollends da, wo sie einmal besteht, sie beibehalten und weiter ausbilden. Nur reicht sie, auch bei richtiger systematischer Ausdehnung (selbst bei der Eingliederung einer Capitalrentensteuer — die unbedingte Forderung) für sich allein nicht aus, sondern muß mit einer Subject- oder Personal-Einkommenbesteuerung verbunden werden (§ 45)[50].

§ 43. Die Loslösung des Steuerobjects aus den speciellen Beziehungen zum individuellen Steuersubject ist dagegen in der That nun auch ein so tiefgreifender principieller Fehler der Ertragsbesteuerung von weitreichenden practischen Consequenzen, daß seinetwegen diese Besteuerung doch nur eine beschränkte Leistungsfähigkeit für die Deckung des Finanzbedarfs, zumal im Staatshaushalte, zeigt und durchaus einer Ergänzung durch andere Steuern, speciell im Gebiete der directen durch die Subjectsteuern des Einkommensteuersystems bedarf. Die Persönlichkeit des leitenden Rechts- und Wirthschaftssubjects ist fast immer mehr oder weniger maßgebend, oft geradezu entscheidend für den Reinertrag des Ertragsobjects, so namentlich bei Grundeigenthum, Gebäuden, Gewerben, mitunter auch bei beweglichen Kapitalien. Da sie bei der Ertragsbesteuerung wenig oder gar nicht berücksichtigt wird, so gestaltet sich letztere, bei ihrem unvermeidlichen Vorgehen nach Durchschnittsverhältnissen oder nach gewissen Schablonen (des Betriebs u. s. w.), um so ungleichmäßiger für die einzelnen Steuersubjecte der Objectsteuern, je mehr eben diese Subjecte den Ertrag ihrer Objecte beeinflussen, je individualistischer sich dieser Ertrag eben deshalb gestaltet, — also vollends unter den modernen technischen und rechtlichen Bedingungen so vieler Productionsunternehmungen. Daraus folgt, daß die Ertragsbesteuerung so wenig geeignet ist, dem wachsenden Finanzbedarf sich anzupassen. Auf ihren bisherigen Grundlagen (Katastern) steigt ihr Ertrag nur langsam, mit der allmähligen Vermehrung der Objecte (neue steuerpflichtige Grundstücke, Gebäude u. s. w.). Man muß daher bei unveränderten Grundlagen, um mehr Steuerertrag zu erlangen, den Steuerfuß erhöhen, was unerträglich wird und namentlich ganz ungleichmäßig wirkt, weil die wirklichen Erträge jenen alten Katastern immer weniger entsprechen; oder man muß stets vorher die Kataster erneuern, was zwar bei einzelnen Steuern mitunter noch ausführbar, aber gerade bei der Grundsteuer ohne die größten Mühen und Kosten und Zeitaufwand, oft praktisch daher überhaupt nicht möglich ist, — ganz abgesehen davon, daß auch bei den denkbar besten neuen Katastern wiederum gewisse inhärente Mängel der Ertragsbesteuerung, namentlich die ungenügende Berücksichtigung des Wirthschaftssubjects und die im Folgenden erwähnten Uebelstände verbleiben.

Die stete Umgestaltung und Individualisirung der Technik und des Betriebs, das Vordringen des Individualismus überhaupt und besonders in der wirthschaftlichen Rechtsordnung, nach Auflösung der älteren Ordnungen, führen hier offenbar zu immer größeren Schwierigkeiten des Katasterwesens der Ertragssteuern und zu immer kürzerer Dauer der auch nur leidlichen Richtigkeit dieser Kataster. Zum Theil deswegen muß man wieder die Ertragsbesteuerung mehr specialisiren. Aber damit steigen die Schwierigkeiten im Ganzen und treten neue hervor, so u. A. die, das Verhältniß zwischen den einzelnen

50) S. Wagner, Fin. II. § 411, 414, 415, 465, 466. Neuere Gegner der Ertragsbesteuerung, zum Theil früher auch Neumann, Schäffle, Held, scheinen mir diese Seite zu wenig zu berücksichtigen. Anders Nasse, u. A. im Gutachten über Communalbesteuerung, womit zu vgl. das Referat Neumanns darüber in d. Jahrb. d. deutschen Reichs 1877, S. 600, sowie desselben Verf. Ertragsst. oder persönl. Steuern, auch der Aufs. schweb. Fin.fragen in Schmoller's Jahrb. 1882, S. 1309. Durch Vermögensbesteuerung ist die angedeutete Schwierigkeit nicht so gut zu lösen als durch Ertragsbesteuerung.

Steuern eines specialisirten Ertragssteuersystems richtig zu normiren (§ 46), was durch den „einfachen Ausweg“ eines gleich hohen Steuerfußes (in Procenten) keineswegs schon geschieht. Allerdings wird nun auch die Einkommenbesteuerung unter dem Einfluß der angedeuteten Momente mit der steigenden qualitativen und quantitativen Differenzirung des Volkseinkommens immer schwieriger, so speciell durch die Entwicklung des Creditverkehrs, durch das hypothekarische Schuldenwesen, die Mieth- und Pachtverhältnisse. Aber immerhin sind diese Schwierigkeiten nicht so groß, wie bei der Ertragsbesteuerung und treten nicht wie bei dieser noch andere so mißliche Consequenzen hervor.

§ 44. — 2) Bei den Realsteuern des Systems, der Grund-, Gebäude- und bei Theilen der üblichen Gewerbesteuer, ferner bei der Capitalrentensteuer in Form der Couponsteuer von öffentlichen Werthpapieren (Obligationen) mit langer Verfallzeit des Capitals oder von Seitens des Gläubigers nicht kündbaren Rentenschulden hat die Ertragssteuer, welche auf dem Objecte als solchem ruht und eine entsprechende Reduction des Ertrags desselben darstellt, die Tendenz auch den Capitalwerth des Objects (bei Werthpapieren deren Curs) um den Betrag der capitalisirten Steuer zu vermindern: bei den Realsteuern daher „reallast-artig“ zu wirken und für den Neu-Besteuerten demnach zu einer reellen Vermögenssteuer zu werden.

Wie weit sich diese Tendenz realisiren kann, hängt allerdings von verschiedenen anderen Umständen mit ab. Bei einer gleichmäßigen, wirklich alle Reinerträge treffenden Ertragsbesteuerung läßt sich sogar vom Standpunct der Ueberwälzungstheorie aus bestreiten, daß diese Tendenz überhaupt sich practisch zu verwirklichen vermag[51]). Allein, diese Voraussetzung fehlt nicht nur überall in der Praxis, sie ist auch in der Vollständigkeit, wie es theoretisch gefordert werden müßte, damit sich die verschiebenen Ueberwälzungstendenzen gegenseitig aufwögen, gar nicht zu erfüllen. Daher wird man in der Regel mit jener Tendenz der Capitalwerthreduction als mit einer, wenigstens mehr oder weniger, wirklich zutreffenden Thatsache rechnen müssen.

Jede Veränderung der Grundlagen jener Steuern, wodurch sich für ein solches Ertragssteuerobject der Steuerbetrag ändert, ferner jede Veränderung des Steuerfußes auf den alten Katastergrundlagen kann dann auch eine gewisse entsprechende Einwirkung auf den Capitalwerth des Objects im Verkehr, bei Verkäufen, Erbberechnungen u. s. w. haben. Die stärker werdende Besteuerung confiscirt einen Theil dieses Werths dem Besitzer, die schwächer werdende führt ihm umgekehrt einen solchen Werththeil wie ein Geschenk neu zu. Der neue Erwerber (Käufer, übernehmende Erbe) zahlt daher im Effect eigentlich gar keine Steuer, sondern trägt nur in der sogenannten Grundsteuer, Couponsteuer u. s. w. dem Staat, der Gemeinde deren Renten- oder Ertragsantheil an dem Steuerobject ab. Ein Verhältniß, das für den neuen Besitzer nicht anders wirkt, als die Uebernahme eines mit einer wahren Reallast behafteten Objects oder einer Hypothekenschuld. Eine in mehr als einer Hinsicht sehr mißliche Folge dieser Ertragssteuern, die alle mögliche Ungleichmäßigkeiten der wirklichen Steuerlast für die betreffenden Steuerpflichtigen mit sich bringt, zumal sich bei den einzelnen der genannten Ertragssteuern die bezügliche Abwälzung der Steuer Seitens des neuen Erwerbers wieder vielfach verschieden gestalten wird[52]).

3) Die Veränderung der Grundlagen oder m. a. W. neue Kataster eines großen und wichtigen Theils der Ertragssteuern, besonders der Grundsteuer (theilweise auch der Gewerbesteuer) machen steuertechnisch große Schwierigkeiten, auch erhebliche Kosten, unterbleiben daher öfters ganz, selbst wenn sie im Gesetze vorgesehen sind, oder er-

51) Vgl. die Ausführungen von Helferich über die Einführung einer Capitalsteuer in Baden, Tüb. Ztschr. 1846.

52) S. bes. Schäffle, Steuerpolit. S. 173 ff. („Steueramortisation“ für den neuen Erwerber nennt er den Proceß).

folgen nur selten und sehr langsam und ungleichmäßig, vollends in großen Staatsgebieten. Die wirklichen Erträge weichen so, selbst wenn sie ursprünglich mehr, als anzunehmen und oft selbst als nur beabsichtigt war, mit den Katastererträgen übereingestimmt haben, im Laufe der Zeit allgemein und örtlich wieder sehr verschieden von diesen Katastererträgen ab. Die rechtlich oder thatsächlich in den Katastern wie im Steuerfuß stabil bleibenden Ertragssteuern werden mithin nach der verschiedenen zeitlichen und örtlichen Entwicklung aller auf den Ertrag der Steuerobjecte einwirkenden Umstände immer ungleichmäßiger, natürlich vollends in unserer Zeit rasch wechselnder Technik, Communicationen u. s. w. Im einen Fall führt der Verkehr (z. B. bei einer Preissteigerung der Producte, welche in den Katastern niedrig angesetzt sind) und der verbesserte Betrieb zu wesentlicher Steuererleichterung, die auch auf den Capitalwerth des Steuerobjects steigernd einwirkt: neue partielle „Steueramortisationen“. Im andern Fall bleiben die den Ertrag bestimmenden Verhältnisse mehr stabil, daher auch der reelle absolute Druck der Steuer, der aber relativ, jenen anderen Fällen gegenüber noch wächst.

Eine ausgleichende Veränderung des Steuerfußes aber setzt zuvor neue Kataster voraus. Erfolgt sie ohne solche, daher fast unvermeidlich allgemein in gleichem Betrage, so steigert sie nur die Ungleichmäßigkeit noch[53]).

4) Ein besonderer Mißstand der Ertrags-, namentlich der Realbesteuerung ist noch die Belastung des steuerpflichtigen Inhabers der Steuerobjecte mit Schulden. In Consequenz der Loslösung des Steuerobjects vom Steuersubject wird bei dieser Besteuerung die Verschuldung des Steuersubjects regelmäßig nicht berücksichtigt, auch nicht bei hypothekarisch auf dem Steuerobject (Grundstück, Gebäude) eingetragenen Schulden. Selbst wo rechtlich einer aliquoten Vertheilung der Steuer auf den aus dem Ertrage dem Gläubiger zufließenden Zinsertrag und auf den dem Eigenthümer bleibenden Ertragsrest nichts entgegensteht oder eine solche vom Gesetz selbst begünstigt oder sogar verlangt wird, steht es sehr dahin, ob sie erfolgt (österr. Einkommensteuer-Drittelzuschlag, brit. Einkommensteuer).

So wird das verschuldete Steuersubject gewöhnlich mit der Steuer für den ganzen Ertrag des Objects belastet. Bei der großen Zunahme der Verschuldung des Grund- und Gebäudebesitzes — wesentlich mit eine Folge des Stehenbleibens von Restkaufgeldern, Erbantheilen (Rodbertus) — wird diese Sachlage practisch immer wichtiger in unserer Zeit. Neue Ungleichmäßigkeiten der wirklichen Steuerlast zwischen schuldenfreiem, verschuldetem und in verschiedenem Maße verschuldetem Besitz sind die Folge. Sie hindern u. A. wieder, wachsenden öffentlichen Bedarf mit den Ertragssteuern zu decken.

§ 45. Alles das und noch manches Andere, das hier darzulegen zu weit führen würde, nöthigt mehr und mehr, die Ertragssteuern durch andere zu ergänzen, zum kleineren Theil auch sie dadurch zu ersetzen. Im Gebiete der directen Besteuerung hat das durch die Subject- und besonders die Einkommenbesteuerung, unter Umständen in Verbindung mit der letzteren durch die Vermögensbesteuerung zu geschehen, theilweise — aber auch nur theilweise — wohl so, daß die zu reformirende Ertragsbesteuerung in die Einkommenbesteuerung hinüber zu führen ist (Schäffle, S. 198), überwiegend so, daß eine personale Einkommensteuer neben (mäßige) Ertragssteuern, speciell neben die Grund-, Gebäude-, Gewerbe-, Kapitalrentensteuern tritt. Die „Objectbesteuerung paßt mehr für frühere einfachere schablonenhaftere Verhältnisse der Technik und mehr unter den älteren wirthschaftlichen Rechtsordnungen, die Subjectbesteuerung mehr für die moderne Technik und für die Gestaltungen des privatwirthschaftlichen Systems unter dem Rechtsprincip freier individueller Concurrenz“ (meine Fin. II. S. 436). Aber ohne Ertrags-

53) S. Schäffle a. a. O., bes. S. 193 ff.; Wagner, Fin. II. § 391 („thatsächl. Abwälzung stabiler Steuern“); Verhältnisse in Oesterreich, § 26.

steuern kommt man wegen der in § 42 dargelegten Schwierigkeiten doch nicht aus und ohne dieselben würde man auch die Einkommen- (und Vermögens-) Steuer kaum ordentlich einrichten können [54].

Denn vielfach, besonders bei dem landwirthschaftlichen und gewerblichen Einkommen, würde man ohne die Kataster der Ertragssteuern zu wenig sichere Anhaltspuncte zur Schätzung des Einkommens großer Kreise der Einkommensteuer-Pflichtigen durch Behörden oder Steuercommissionen und zur Controle etwaiger Selbstschätzungen (Fassionen, Declarationen) dieser Pflichtigen haben. Bestehen Ertragssteuern *neben* Einkommensteuern, so daß formell eine Doppelbesteuerung stattfindet, wie in Preußen (§ 23), so wird zwar in jenen zahlreichen und wichtigen Fällen von „Amortisationen“ der Ertragssteuern (§ 44) hier im Grunde doch überhaupt nur *eine* reelle Steuer von den betreffenden Steuerpflichtigen getragen. Aber in vielen Fällen wirkt eine solche Doppelbesteuerung doch auch wie eine *höhere* Besteuerung des sogen. *fundirten* Einkommens, aus Grundbesitz, Gebäuden, Leihcapitalien, gewerblichen Realitäten. Das ist socialpolitisch wohl zu rechtfertigen. Diese Methode aber ist mitunter einfacher als die Bestimmung eines höheren Steuerfußes für dieses Einkommen in der allgemeinen Einkommensteuer und als die Einführung einer besonderen Vermögenssteuer neben letzterer [55].

Eine *einfache Aufhebung* oder wesentliche *Ermäßigung* länger bestehender Realsteuern wäre, vollends ohne gleichzeitige Einführung einer angemessenen Einkommensteuer, auch nur ein *Geschenk* an die jetzigen Besitzer des Objects, die dasselbe meistens um den capitalisirten Steuerbetrag wohlfeiler erworben haben werden. Ohne eine Ablösung der Steuer (wie in England bei der Landtax § 19) Seitens der Besitzer wäre eine solche Aufhebung nicht zu billigen. Es könnte nur etwa eine *endgiltige Fixirung* dieser bisherigen Realsteuern in Frage kommen.

3. Kritik des Ertragssteuersystems in seinen einzelnen Gliedern [55a]).

§ 46. Trotz aller dargelegten Mängel hat die *ausgebildete* (die früher genannten 5—6 Hauptsteuern nebst einigen Nebensteuern umfassende) Ertragsbesteuerung immerhin wohl einen Anspruch als ein wirkliches *System* zu gelten, mit dem man eine leidlich richtige und gerechte Besteuerung wenigstens des berufsmäßigen Erwerbs (§ 5) unter Verwendung einiger sich bietender Cautelen (s. unter Nr. 2) erzielen kann. Aber verschiedene weitere Uebelstände kleben doch noch diesem „System“ an und hemmen die stärkere Benutzung desselben für die Deckung des Finanzbedarfs.

1) Am bedenklichsten ist die Zusammensetzung des „*Systems* „*aus sehr ungleichen Elementen von sehr verschiedener Erfaßbarkeit*“. Dies gilt von den einzelnen großen Ertragssteuern selbst, wie mehrfach auch von den einzelnen, einer und derselben Steuer unterliegenden Erträgen. Es hat praktisch nur zu leicht zur Folge, daß die *leichter erfaßbaren Erträge stärker*, ja daß *mitunter überhaupt nur sie* getroffen

54) Ueber die Hinüberführung der Ertragssteuer in die Einkommensteuer s. *Schäffle's* Steuerpolitik S. 291 ff., wo allerdings Einiges zweifelhaft erscheint, wenn auch nicht ganz in dem Maaße, wie es *Neumann* in seiner Polemik gegen die *Schäffle*'schen Vorschläge (Schmoller's Jahrb. 1882 S. 1310 ff.) zu beweisen sucht.

55) Die Frage der Berechtigung der höheren Besteuerung des Renteneinkommens muß m. E. in Verbindung mit anderen verwandten Fragen (progressiver Steuerfuß, Freiheit des Existenzminimums, eventuell auch reelle Vermögensbesteuerung u. a. m.) gebracht werden und ist nach der ganzen Auffassung des Vertheilungsprocesses des Volkseinkommens und des diesen beherrschenden Rechtsprincips (freie Concurrenz) verschieden zu beantworten, d. h. vom „socialen“ Steuergesichtspunkt aus zu bejahen, — was ich auch gegen G. *Cohns* Ausführungen (Conrads Jahrb. 1880, 2) wider meine bezügliche Theorie aufrecht erhalte. Meine Fin. II. S. 282 ff. und § 99. Auch die Polemik v. Robert *Meyer*, Principien d. gerechten Besteur. S. 397 ff. konnte mich zu keiner Berichtigung meiner gen. Theorie bestimmen.

55a) Vgl. hierzu bes. zu Nr. 2. v. *Myrbach*, Tüb. Ztschr. 1885 S. 414 ff.

werden, also die *Ungleichmäßigkeit* der Besteuerung *wieder größer*, namentlich der *immobile Besitz* gegenüber dem mobilen *überlastet* wird.

Die Steuerobjecte der Grund- und Gebäudesteuer, als reiner Realsteuern, sind erheblich leichter als diejenigen der Gewerbe-, der Capitalrentensteuer zu ermitteln. Unter den zu beiden letzteren Steuern gehörenden Erträgen finden sich große Unterschiede hinsichtlich der Nachweisung des Vorhandenseins und vollends der Höhe der Erträge (Groß-, Kleinbetrieb, Geld-, Bank-, Handels- und anderseits Fabrikgeschäft, Hypotheken und Werthpapiere, zumal auswärtige u. s. w.). Bei der Grundsteuer ist der Einfluß der Betriebssysteme, der Verkehrsverhältnisse entscheidend für den Reinertrag der verschiedenen, dieser Steuer unterliegenden Objecte, was sich schwer berücksichtigen läßt. Bei der Gebäudesteuer stellen sich die Verhältnisse nach Stadt und Land, Wohn- und Geschäftshaus, Eigenbewohnung und Vermiethung so verschieden. Alles das nöthigt zu jener immer größeren Specialisirung, Complicirtheit und Künstlichkeit der Kataster u. s. w., wodurch zwar an sich den Schwierigkeiten richtig entgegengearbeitet wird, aber doch mit sehr zweifelhaftem Erfolg. Das ganze System wird auch dadurch practisch wieder weniger brauchbar. Belege im Abschnitt III.

2) Andere Schwierigkeiten macht wieder die *richtige Bestimmung des Steuerfußes* der einzelnen Ertragssteuern. Alle überhaupt rechtlich zulässigen privatwirthschaftlichen Erwerbsarten müßten nach dem leitenden Gedanken des Systems der Ertragsbesteuerung in ihren Erträgen „*gleichmäßig*“ getroffen werden, d. h. entweder ganz mit dem *gleichen* Procentsatz (Steuerfuß, — Princip der gleichquotigen Steuer) oder, wenn man die verschiedene Leistungsfähigkeit des *fundirten* oder „*Besitz*einkommens“, des „*gemischten*“ (d. i. *gewerblichen*) und des *Arbeits*einkommens berücksichtigen will, nach einem *in ganz bestimmter Weise abgestuften*, namentlich einem so und *so viel höheren* Steuerfuße für das erstere, einem ermäßigten für das mittlere und einem niedrigsten für das letztgenannte Einkommen. Auch eine *bestimmte Abstufung* für die verschiedenen Hauptkategorien des Besitz- und gewerblichen Einkommens ließe sich noch erwägen. Allein einer solchen rationellen Regelung der Steuerfüße steht zunächst der Umstand entgegen, daß *die Grundlagen der einzelnen Ertragssteuern* verschieden sind, daher *die ermittelten „Erträge“* eigentlich *nicht als ganz* gleichartige Größen für die Besteuerung betrachtet werden können. Schon deshalb fehlt für gewöhnlich die *richtige Verhältnißmäßigkeit* der einzelnen Ertragssteuern unter einander (§ 49, 50).

Hier müßten mindestens *umfassende landesstatistische Operationen*, eine Art *Generalkatastrirung* des gesammten Ertrags aller steuerpflichtigen Ertragsquellen erfolgen, um so zuvor den *relativen* Antheil jeder einer besonderen Steuer unterliegenden Ertragsgattung und danach den von jeder Specialsteuer des Systems aufzubringenden Steuerbetrag richtig festzustellen. Erst dann ließen sich die Steuerfüße, *gleich hohe* oder in bestimmter Weise abgestufte, richtig normiren. Ohne solches Vorgehen trägt gerade die Feststellung der Steuerfüße den Stempel der Willür, höchstens eines gewissen unsicheren Abwägens an sich. Aber freilich wäre eine solche Operation ein schwieriges Stück Arbeit!

3) Allein selbst ein solches Vorgehen begegnet wieder neuen Bedenken in allen den Fällen, wo die Ertragsbesteuerung nicht ganz neu eingeführt, sondern *eigentlich nur eine alte Ertrags- oder ähnliche Besteuerung weiter ausgebildet und umgestaltet* wird, also in den Fällen, welche die Regel bilden. Hier hat man gewöhnlich alte Realsteuern, die einmal der Staatscasse einen bestimmten Steuerertrag ergeben haben. Diesen kann oder will man nicht wohl fahren lassen. Da hier vielfach jene Abwälzungen und Steueramortisationen vorgekommen sein werden, so hat es auch sein Mißliches, die betreffenden Steuern zu ermäßigen, wenigstens wenn die Steuerobjecte und Subjecte nicht gleichzeitig durch andere analoge Steuern neu belastet werden. Auch in der reformirten Ertragsbesteuerung ist man daher genöthigt, sowohl im finanziellen Interesse,

als um diesen thatsächlichen Abwälzungen der älteren Ertragssteuern Rechnung zu tragen, die Steuerfüße verschieden anzusetzen, namentlich höher für die Realsteuern. So richtig das principiell ist, so schwer ist es aber, nun gerade das richtige Maß der Erhöhung zu bestimmen (§ 50, 67, 75, 82). Die obige Forderung einer „Generalkatastrirung“ aller Ertragsquellen müßte auch hiefür wieder erhoben werden, um wenigstens einigermaßen richtige Steuerfüße der einzelnen Steuern zu erhalten. Wie gesagt eine schwierig zu erfüllende, aber in der hier genügenden annähernden Genauigkeit doch nicht unerfüllbare Forderung.

III. Die einzelnen directen Steuern.

Rau II. § 297—405; Stein II. 3—150, 316—340; Umpfenbach I. § 75—98; Hock, Abg. § 26—30; Pfeiffer, Staatseinnahmen II. 117—304; Leroy-Beaulieu I. ch. 5—8, 10; Schäffle, Steuerpolitik S. 294—356. Die Gesetzgebung der einzelnen Staaten und die Literatur darüber s. oben in § 23—28, die wichtigeren geltenden Gesetze unten bei den einzelnen Steuern. Im Folgenden kann aus den Einzelbestimmungen der Gesetzgebung des Raumes wegen nur Einiges speciell citirt werden.

§ 47. Die folgende Darstellung muß sich auf die hauptsächlichen directen Steuern der Gegenwart in unseren Staaten beschränken. Nachstehendes Schema bringt dieselben zur Anschauung. Sie werden hier in der Reihenfolge desselben behandelt.

1) Ertragssteuern: 1. Grundsteuer, einschließlich Waldsteuer. 2. Gebäudesteuer. 3. Capitalrentensteuer (Leihzinssteuer). 4. Gewerbesteuer, nebst Bergwerksteuer. 5. Lohn- und Besoldungssteuer oder Ertragssteuer von diesem und verwandtem persönlichen Erwerb (auch specielle Einkommensteuer genannt).

2) Personal- und Einkommensteuern: 1. Kopf- und reine Personalsteuer. 2. Classen- und eigentliche (allgemeine) Einkommensteuer.

3) Allgemeine Vermögenssteuer.

Auf einzelne andere Steuern (Gefäll-, Eisenbahn-, Actiengesellschaftssteuer u. a. m.) wird kurz in Verbindung mit der einer jeden nächstverwandten Hauptsteuer eingegangen werden.

1. Die Ertragssteuern.

1. Die Grundsteuer.

Außer der allgemeinen finanzwissenschaftlichen Literatur (bes. Rau II. § 301—338; Stein II. 15—60; Hock, öff. Abg. § 26, 27; Schäffle, Steuerpolit. S. 294—310, hier Reformvorschläge) und derjenigen über das Finanz- und Steuerwesen der einzelnen Länder (s. o.) ist hierfür auch die allgemeine nationalökonomische Literatur zu beachten, besonders die ausländische, welche die Steuern vielfach im Anhang zur polit. Oekonomie erörtert. S. Smith, wealth of nations, b. V. ch. 2; Ricardo, principles, ch. 12; J. St. Mill, b. V. ch. 3, § 2. Ferner die monographische Literatur über die geltenden Grundsteuerverfassungen und über Reformen darin, z. B. über Preußen: Kries, Vorschl. z. Regel. d. Grundsteuer, Berl. 1855; Mascher, Grundsteuerregelung in Pr., Potsd. 1862; Engel in d. Zeitschr. d. preuß. stat. Bur. 1866, 1867; über Oesterreich: Linden, Grundsteuerverfass. d. österr. Monarchie; Höfken, Ref. d. dir. Steuern in Oesterr., Wien 1860; über die französ. Grundsteuer in Els.-Lothr.: Joppen, 2 Schriften aus 1875 und 1878. Vocke, Besteuerung d. Landwirthschaft mit bes. Rücksicht auf Baiern, Tüb. Ztschr. Bd. 29 u. 30 (1873 u. 74). Ueber die Gesetzgebung s. o. § 23—28. Bes. wichtig auch für die Theorie ist die österr. (Hauptgesetz v. 23. März 1817, Ges. v. 24. Mai 1869, 28. März 1880, 7. Juni 1881), französ. (3. Novbr. 1798 oder 3. Frimaire VII., 15. Sept. 1807, 31. Juli 1821 u. spätere einzelne Modificat. bis in d. Gegenwart), neuerdings die preuß. (21. Mai 1861, f. d. neuen Provinzen v. 11. Febr. 1870), k. sächs. (30. Oct. 1834, 9. Sept. 1843, Modific. im Ges. v. 3. Juli 1878), baier. (15. Aug. 1828, 19. Mai 1881), bad. (7. Mai 1858). Ein großes legislatives Werk der Grundsteuer-Ausgleichung u. Reform ist in Italien in Gang. S. darüber: Ami, la perequazione dell' imposta sui terreni. Tor. 1879 u. bes. der mit einer histor. u. vergleich.-legislat. Einleitung versehene Commiss.bericht über den Ges.entwurf v. Magliani (1882), erstattet 1884 (Riordinamento della imposta fondiaria). Die Grundsteuer ist practisch die wichtigste, technisch neben der Gewerbesteuer die schwierigste Ertragssteuer. Sie wird deshalb hier am eingehendsten behandelt. Einiges wiederholt sich bei den anderen Ertragssteuern, die daher mit Ausnahme der Gewerbesteuer kürzer besprochen werden können.

1. Wesen und Umfang.

§ 48. Die Grundsteuer des modernen Ertragssteuersystems ist eine Steuer des

Eigenthümers, bez. dauernden Nutznießers vom Ertrag (d. i. Reinertrag) seines Grund und Bodens als eines ertragsfähigen und regelmäßig auch Ertrag gebenden Objects, insbesondere des landwirthschaftlich benutzten oder so benutzbaren Bodens. In Betreff der genaueren Bestimmung dieses „Ertrags“ weichen die Gesetze unter einander ab, und lassen das wohl auch durch Benutzung allgemeiner und etwas mehrdeutiger Ausdrücke im Unklaren. Dieser Punct macht in der That principielle Schwierigkeiten (s. u.). Auch hinsichtlich des Umfangs der grundsteuerpflichtigen Grundstücke bestehen in der Gesetzgebung Verschiedenheiten. In einem wirklich rationell ausgebildeten Ertragssteuersystem läßt sich dieser Punct jedoch leichter erledigen.

1) Passend und in der Praxis auch regelmäßig wird der Umfang der Grundsteuer zunächst auf alles landwirthschaftlich benutzte Land erstreckt (Aecker, Wiesen, Weiden, Weinberge, Obstpflanzungen u. s. w., überhaupt Gärten, etwa, wie in Preußen, mit Ausschluß kleiner, nur der Gebäudesteuer mit unterworfenen Hausgärten). Weiter wird die Grundsteuer aber auszudehnen sein auf den ländlichen Vergnügungs- und Luxuszwecken dienenden Boden, Parks, Jagdgründe, ferner auf Wasserstücke (Seen, Teiche), dann auf Wald, für den die Grundsteuer jedoch mehrfach abweichend vom agrarischen Boden eingerichtet werden muß, so daß eventuell auch eine besondere Wald-(Grund-)Steuer neben der allgemeinen bestehen kann (§ 63).

Zweifelhafter und in der Praxis schwankender, wenn auch die Regel bildend, ist die Ausdehnung auf andere Grundstücke, so auf Arbeits-, Niederlageplätze, Steinbrüche, Sand-, Thongruben, Bergwerksgrundstücke u. dgl., die man auch statt durch die Grundsteuer durch die Gewerbe-, Bergwerksteuer allein oder mit treffen kann; fraglicher ferner die Ausdehnung auf Wege, Plätze, Höfe und sonstige städtische Gründe (Baustellen!), wo bei öffentlichen Wegen u. s. w. überhaupt keine Steuer angebracht (Preußen, Frankreich, Oesterreich u. a. m.), nur bei Privatwegen die agrarische Grundsteuer (in Frankreich selbst die Eisenbahndämme grundsteuerpflichtig), oder, in den Ortschaften selbst, ebenso wie für Höfe, Baustellen eine Berücksichtigung bei der Gebäudesteuer, auch wohl eine besondere „Baustellen-Steuer“ zweckmäßig ist. Die Haustenne (area) selbst neben einer entwickelten Gebäudesteuer auch noch der Grundsteuer zu unterstellen (Frankreich, wo überhaupt die Gebäude allgemein, noch neben der Thür- und Fenstersteuer der Grundsteuer unterliegen, dagegen die Haustennen frei von Grundsteuer in Oesterreich, Preußen), erscheint weniger passend und führt nur zu Weitläufigkeiten oder Doppelbesteuerung. Auch die Grundstücke von Bergwerksanlagen können bloß durch die Bergwerkssteuern besteuert werden, unterliegen aber auch wohl außerdem der Grundsteuer (Frankreich). Der nicht land- und forstwirthschaftlich benutzte Boden wird dann etwa nach Maßgabe seiner allgemeinen Beschaffenheit und Ertragsfähigkeit (Häuser in Frankreich für Bodenfläche nach Höhe des besten Ackerlands, für den Bau selbst nach Miethwerth) oder nach Verhältniß des benachbarten Bodens (so die Bergwerks-Oberfläche in Frankreich) eingeschätzt, auch wohl (z. B. Luxusgärten u. dgl.) in die höchste Ertragsclasse in der Gemeinde gestellt (Frankreich). Ertragslose, selbst für jetzt ertragsunfähige Grundstücke sind nicht immer unbedingt steuerfrei. Die speciellsten Bestimmungen im französischen Recht [56]).

2) Einerlei wie die Bemessungsbasis der Grundsteuern (Roh-, Reinertrag, Mischung zwischen beiden, Verkehrswerth u. s. w.) auch bestimmt sei (s. u. § 54 ff.), so ist das stete Ziel einer jeden Grundsteuer doch immer, einen Theil des einzelwirthschaftlichen Reinertrags, den der Boden abwirft oder wenigstens abwerfen kann, für den Staat u. s. w. in Anspruch zu nehmen. Dieser „Reinertrag“ ist nicht bloß, wenn auch in zahlreichen Fällen thatsächlich wesentlich die reine (Differential-) Grundrente (Ricardos), wie denn die Grundsteuer regelmäßig alle, auch die schlechteste Classe Grundstücke trifft. Jener Reinertrag repräsentirt außerdem vielmehr eventuell auch Elemente landwirthschaftlichen Gewerbsgewinns (nebst Arbeitslohns) und Zinses aus dem im Boden fixirten, theilweise wohl selbst aus dem Betriebscapital, mit dem der Boden bearbeitet wird. Die Grundsteuergesetze lassen sich auf solche Unterscheidungen aber regelmäßig gar nicht ein, sondern bestimmen nur, wie zur Erhebung der Abgabe der steuerpflichtige Ertrag „festzustellen“ ist. Hier läuft dann eine Fiction einer Art „natürlichen Reinertrags“ des Objects als solchen unter, — ein mißlicher,

56) S. v. Kaufmann, Fin. Frankreichs S. 165 ff., neueste Maßregeln, so 1874, eb. S. 185.

angreifbarer Punct des ganzen Grundsteuersystems, auch noch da, wo die Grundsteuer als Repartitionssteuer eingerichtet ist. Es wird so auch die richtige Stellung der Grundsteuer zu anderen Ertragssteuern, besonders zur Gewerbesteuer erschwert. Gewöhnlich ist der landwirthschaftliche Selbstbetrieb nicht noch einer weiteren Ertragssteuer (etwa der Gewerbesteuer) unterworfen, sondern nur der Grundsteuer, während der Pachtbetrieb mitunter noch die Gewerbesteuer oder eine ähnliche zahlt. In solchen Bestimmungen liegt implicite die Annahme, daß der landwirthschaftliche Eigenthümer in der Grundsteuer auch seinen Gewerbsgewinn, Arbeitslohn und den Zins von seinem Geschäftscapital schon mit besteuert erhält.

Beispiele aus der Gesetzgebung. Preußen (Ges. v. 21. Mai 1861, § 3, Anweisung dazu § 1, 3): Ziel, die Ermittlung des Reinertrags in verhältnißmäßiger Gleichheit. Reinertrag: der nach Abzug der Bewirthschaftungskosten vom Rohertrag verbleibende Ueberschuß, welcher von den nutzbaren Liegenschaften nachhaltig erzielt werden kann. Ueber die Grundsätze bei der Abschätzung des Reinertrags der Liegenschaften s. die Anlage C zu der Anweisung. Voraussetzung gemeingewöhnlicher Bewirthschaftungsweise und Culturzustandes. — Baiern: Ges. v. 15. Aug. 1828, 19. Mai 1881, § 2, 5: Grundst. eine directe Staatsauflage vom Grund und Boden. Maßstab der Besteuerung bei allen Grundstücken der aus deren Flächeninhalt und der nach ihrer natürlichen Ertragsfähigkeit erhobene mitteljährige Ertrag derselben (bei allen Culturarten nur das Hauptproduct). — Oesterreich: Ges. v. 24. Mai 1869, § 5, jetzt wie in Preußen. — Frankreich: Ges. v. 3. Frimaire VII, Art. 2, 3: Vertheilung der Steuer nach dem steuerpflichtigen Reinertrage. Dieser ist bei Feldern dasjenige, was dem Besitzer vom Bruttoertrage nach Abzug der Kosten für Bebauung, Aussaat, Ernte und Instandhaltung übrig bleibt.

Bei dieser Sachlage kommt dann Alles auf die näheren Bestimmungen der Elemente an, nach welchen die Grundsteuer bemessen werden soll. Daher sind hier entscheidend die Bestimmungen — und freilich practisch fast mehr noch die Ausführung derselben! — über die Ermittlung der Werthgrößen, regelmäßig des „Reinertrags“, von welchen die Grundsteuer als Quotitätssteuer erhoben oder nach welchen sie als Repartitionssteuer vertheilt wird.

In dem jetzigen practischen Hauptfalle des „Reinertragskatasters“ (§ 56) dreht sich daher Alles um die genaue Bestimmung, was als „Rohertrag“ betrachtet und wie derselbe festgestellt, wie er in Geld-Rohertrag umgewandelt, was als „Bewirthschaftungs- und Gewinnungskosten“ angesehen und wie diese Posten ermittelt und in Geld umgesetzt werden sollen. Ob die Größe, welche man so schließlich erhält, das darstellt, was der einzelne Grundbesitzer und Wirth wirklich seinen Reinertrag nennen kann, oder (da man grundsätzlich nach Durchschnittsverhältnissen geht, s. u.) auch nur das, was wirklich der „mittlere“ bei gemeindeüblicher Betriebsweise sich ergebende „einzelwirthschaftliche Reinertrag“ ist, das bleibt dabei ganz dahingestellt und kümmert den Gesetzgeber und die Steuerverwaltung, welche nur nach einer leidlich gleichmäßigen Grundlage für eine Quotitätssteuer oder nach einem solchen Schlüssel für eine Repartitionssteuer suchen, gar nicht weiter.

Es ergiebt sich daraus, daß der wie immer ermittelte „Grundsteuer- oder Katastral-Reinertrag“ stets eine fictive Größe ist, welche auch bei gleichen gesetzlichen Vorschriften für die einzelnen Grundstücke nur genau gleichwerthig ist, wenn genau das gleiche Verfahren bei ihrer Ermittlung stattfand (eine absolut überhaupt nicht zu erfüllende Bedingung); welche vollends bei verschiedener Gesetzgebung, daher zwischen verschiedenen Ländern niemals gleichwerthig ist; und welche endlich von dem wirklichen einzelwirthschaftlichen Reinertrag selbst zur Zeit der Anlegung des Katasters, vollends später und zeitlich und örtlich ganz verschieden abweicht. Diese Umstände machen die Grundsteuer wieder so wenig brauchbar für Gemeinwesen mit rasch wachsendem Bedarf. Sie hindern nebenbei bemerkt daher auch eine genaue Vergleichbarkeit der Grundsteuern ver-

schiedener Länder und ihrer Erträge unter einander und mit den anderen Ertragssteuern und deren Erträgen.

2. Verhältnißmäßigkeit der Grundsteuer.

§ 49. Wie bei jeder Ertragssteuer liegen auch bei der Grundsteuer in dieser Hinsicht zwei Aufgaben vor: die Grundsteuer in richtiges Verhältniß zu den andern Ertragssteuern (eventuell unter Berücksichtigung des Verhältnisses zu der gesammten übrigen, namentlich der Einkommensteuer), sodann die Grundsteuer der einzelnen steuerpflichtigen Objecte (und Subjecte) unter einander in richtiges Verhältniß zu bringen, d. h. sie in dieser Beziehung gleichmäßig zu gestalten.

1) Die erste Aufgabe ist fast nirgends auch nur ernstlich versucht worden. Das bleibt ein entscheidender Mangel, auch wenn der lange geschichtliche Bestand der den neueren Grundsteuern vorangegangenen Steuern und verwandten, in die neue Grundsteuer mit hineingezogenen Grundabgaben sowie die theilweise Abwälzung und Amortisation solcher Steuern für den jetzigen Pflichtigen (§ 44) berücksichtigt wird. Auch ungeachtet dieser Umstände und der Abweichung der Katastral- von den wirklichen Reinerträgen, welche ersteren von vornherein gewöhnlich erheblich und mit der Weiterentwicklung der Volkswirthschaft meist immer mehr hinter letzteren zurückstehen, — nur in Ausnahmefällen ist das Umgekehrte anzunehmen — ergiebt sich so, daß eine richtige Verhältnißmäßigkeit der Grundsteuer zu den anderen Ertragssteuern fehlt. In der Regel ist die Grundsteuer nach ihrem Steuerfuß auch den wirklichen Erträgen gegenüber höher und öfters erheblich höher als eine der anderer Ertragssteuern, mit Ausnahme mitunter der Gebäudesteuer. Darin liegt, weniger für den einzelnen Besitzer, der als neuer Erwerber die Grundsteuer eventuell amortisiren konnte, als für den gesammten ländlichen Grundbesitz eine bedenkliche Ueberlastung. Hier wäre eben jene oben (§ 46) erwähnte Generalkatastrirung aller hauptsächlichen Ertragsquellen zu verlangen, um danach die fehlende Verhältnißmäßigkeit herbeizuführen. Ein höheres Ausmaß der Grundsteuer wäre dabei nicht ausgeschlossen, aber es müßte nach rationellen Gesichtspuncten, u. A. auch nach dem historischen Charakter dieser Steuer, fest bestimmt, nicht rein nach Willkür angesetzt oder von früher her festgehalten werden (§ 50).

Principiell richtig ist daher das ältere und auch noch das neueste Vorgehen in Württemberg (§ 25), wo jetzt das Verhältniß der drei Ertragssteuern, der Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer nach Quoten gesetzlich normirt wird. Ob die gewonnenen Anhaltspunkte für eine richtige Normirung ausreichen, muß ich dahin gestellt sein lassen. Riecke a. a. O.

Die nominellen Steuerfüße der Grundsteuern sind oft sehr hoch, aber auch die muthmaßlichen reellen, welche sich freilich nur ungefähr veranschlagen und im Durchschnitt vergleichen lassen und jedenfalls örtlich und zeitlich sehr ungleich sind, übertreffen gewöhnlich die nominellen und die vielfach ebenfalls niedrigeren reellen Steuerfüße der anderen Ertragssteuern und der als Ergänzung oder als Ersatz derselben dienenden Einkommensteuern erheblich. Z. B. in Preußen ist der Grundsteuerfuß nach der Reform von 1861 9.574, reell wohl vielfach zwischen 2—3—5—6%, der Gebäudesteuerfuß nominell 4, wirklich am Anfang einer 15jährigen Revisionsperiode wohl oft nur 2—3% und weniger, am Ende einer solchen, unter der meistens zutreffenden Annahme steigender Nutzungswerthe, noch weniger, der Steuerfuß bei der Classensteuer ca. $\frac{1}{2}$—$2\frac{1}{3}$, reell, besonders bei den untersten und obersten Stufen wohl auch meist weniger, bei der Einkommensteuer an $2.^{8}$—3%, bei großen, gewerblichen, Renteneinkommen wahrscheinlich erheblich niedriger. In Oesterreich kamen bei den älteren und den provisorischen Katastern ganz verschiedene, z. Th. sehr hohe nominelle Grundsteuerfüße vor, z. B. bei dem censim. milan. bis auf 28.785% im Ordin., 36.38% mit Einkommensteuer-Drittelzuschlag. Das Ordinarium des stabilen Katasters war 16%, mit Drittelzuschlag $21\frac{1}{3}$%, später durch weitere Zuschläge auf $26\frac{2}{3}$% gesteigert, was reell doch wohl auch neuerdings meist 10—12—14% und mehr war; gleiche Sätze nur bei der Hauszinssteuer, die Hausklassen- und auch die Erwerbsteuer in ihren Sätzen niedriger; bei der Einkommensteuer Normalsatz 5, später 10%, so namentlich von Cl. II (Zinsen u. dgl.), reell jedenfalls auch oft weniger. Provisor. Grundsteuerprocent nach fin.-min. Verordnung v. 8. Juni 1881 $22.^{1}$%.

Die Höhe der Belastung des der Grundsteuer unterliegenden, d. h. doch großentheils des landwirthschaftlichen Ertrags, ergiebt der Vergleich der Steuererträge der Grund- und der an-

deren Ertrags- und Einkommensteuern. Die Willkür in den Ausmaßen und Quoten der einzelnen Ertragssteuern zeigt sich ferner deutlich aus den großen Verschiedenheiten dieser Quoten in verschiedenen Ländern, ohne daß dies durch entsprechende Verschiedenheiten in der Bedeutung der betreffenden Ertragsquellen genügend erklärt werden kann. So ergeben sich nach neueren Etats (meist f. 1881) folgende absolute und relative Zahlen, wobei allerdings zu beachten ist, daß der Charakter und der Umfang der einzelnen Steuern, desselben oder ähnlichen Namens, besonders der Gewerbesteuer, der Einkommensteuer, auch der Grundsteuer (Ausdehnung mit auf Gebäude, Frankreich) mehrfach verschieden bestimmt ist:

Preußen:

	Mill. M.	%	%
Grundst.	40.195	46.4	27.4
Gebäudest.	27.500	31.8	18.8
Gewerbest.	18.806	21.8	12.8
Summa	86.501	100	—
Classen- u. Einkommenst.	59.876	—	41.0
Summa	146.377	—	100

Baiern:

	Mill. M.	%	%
	11.461	60.6	51.3
	3.522	18.6	15.7
	3.939	20.8	17.6
	18.923	100	—
Capitalst.	2.137	—	9.6
Spec. Einkst.	1.290	—	5.8
	22.350	—	100

Westösterr.:

	Mill. fl.	%	%
	35.5	50.9	39.2
	25.0	36.0	27.6
Erwerbst.	9.15	13.1	10.1
	69.65	100	—
Einkst.	21.00	—	23.1
	90.65	—	100.

Ungarn:

	Mill. fl.	%	%
Grundst.	37.5	57.1	47.5
Gebäudest.	8.5	12.9	10.8
Erwerbst.	17.2 }	30.0	24.9
St. v. Gesellsch.	2.5 }		
Summa	65.7	100	—
Cap.- u. Rentenst.	3.5	— }	16.8
Einkommenst.	9.76	— }	
Summa	78.96	—	100

Frankreich:

	Mill. Fr.	%	%
Grundst.	174.7	56.0	46.6
Thür- u. Fenstst.	43.1	13.8	11.5
Gewerbest.	94.2	30.2	25.3
Summa	312.0	100	—
Pers.- u. Wohnst.	62.5	—	16.6
Summa	374.5	—	100

Belgien:

	Mill. Fr.	%
Grundst.	22.88	51.2
—	—	—
Gewerbest.	5.85	13.1
Summa	28.73	—
Personalst.	15.95	35.7
Summa	44.68	100

Die Personal- und Einkommensteuern der anderen Staaten lassen sich mit der preußischen allgemeinen Einkommensteuer natürlich nur theilweise vergleichen. Die Quoten stellten sich etwas anders, wenn man bei Preußen von dem 1881er Erlaß (§ 23) bei der Classen- und Einkommensteuer, bei Frankreich von demjenigen bei der Gewerbesteuer (bez. von deren noch jetziger anomaler Höhe) absähe (§ 27). Aber trotz der beschränkten Vergleichbarkeit der nicht gleichwerthigen Kategorieen und Zahlen ist die Willkür der Vertheilung des Gesammtbetrags directer Besteuerung auf die einzelnen Steuern doch unverkennbar. Tiefergreifende Reformen, wie im K. Sachsen die partielle Aufhebung der Grundsteuer, unter entsprechender Entwicklung der Einkommensteuer (§ 25) ändern natürlich diese Quoten der einzelnen Steuern erheblicher.

§ 50. Außer dem althistorischen Bestand der Grundbesteuerung überhaupt und der vielfachen thatsächlichen Abwälzung von Grundsteuern für die jetzigen Besitzer — Folge der Abrechnung am Capitalwerth der Grundstücke bei der Uebernahme (§ 44) und der Steigerung der Erträge seit den Katastrirungen — werden für ein höheres Ausmaß der Grundsteuer (wie etwa auch der Gebäudesteuer) gegenüber den anderen Ertrags- und den Einkommensteuern öfters noch zwei weitere Gründe geltend gemacht, von denen aber nur der erste eine wirkliche Berechtigung hat. Einmal, heißt es, die Grundsteuer könne und müsse sogar höher sein, weil dem Grund und Boden in fortschreitenden Gemeinwesen die öffentlichen Verwendungen des Staats und der Gemeinden u. s. w., besonders für Verkehrswesen u. dgl., in besonderem Maße zu Gute kommen und sich als „Conjuncturengewinne", ohne specielle persönliche Leistung des Eigenthümers, in Renten und Werthsteigerungen des Bodens auf diesen gewissermaßen niederzuschlagen pflegten, was bei Mobiliareigenthum und persönlichem Einkommen in diesem Umfang und meist in dieser Weise überhaupt nicht stattfinde. Sodann wird wohl gesagt, die Grundsteuern würden in höheren Preisen der Bodenproducte auf deren Consumenten fortgewälzt, träfen also auf die Dauer nicht oder nicht ganz den Bodenbesitzer, der sie nur auslege, m. a. W. die Grundsteuer wirke hier wie eine Art indirecter Steuer.

Der erste Grund ist im Großen und Ganzen zutreffend. Wie sich a priori ableiten und durch die Erfahrung, die Statistik der Erträge und Grundstückswerthe, einigermaßen belegen läßt, steigen Renten und Werthe der Immobilien in der That meistens mit größerer

Volksdichtigkeit und höherer wirthschaftlicher Entwicklung. Die öffentlichen Verwendungen des Staats und der Gemeinde kommen auch wirklich diesem Eigenthum besonders zu Gute. Insofern ist ein höheres Ausmaß der den Immobiliarbesitz auf die eine und die andere Weise treffenden Steuern allerdings principiell berechtigt und ein höherer Steuerfuß der Realsteuern ein an sich zulässiges Mittel zur Verwirklichung dieser höheren Besteuerung. Social- und volkswirthschaftspolitisch kann man sich hierfür auf die „Lehre von der Conjunctur" und auf deren Consequenzen für die Steuerlehre und Steuerpolitik berufen, steuerpolitisch speciell auch auf das zweite der Steuervertheilungsprincipien, das „privatwirthschaftliche" oder das Princip der Besteuerung „nach Leistung und Gegenleistung" (oder „nach dem Interesse"), ein in solchen Fällen mit Recht zur Anwendung kommendes Princip[57]).

Das richtige höhere Ausmaß der Grundsteuer in solchen Fällen zu bestimmen, macht aber wieder Schwierigkeit, weil jene Renten- und Werthsteigerung weder allgemein und überall noch gleichmäßig eintritt. Hier müßten wieder Specialuntersuchungen, d. i. entsprechende Katasterarbeiten vorangehen. Der allgemein und gleichmäßig gegen die anderen directen Steuern höhere Grund- (und Gebäude-) Steuerfuß ist daher mit obigen an sich richtigen Argumenten doch wieder nur bedingt zu rechtfertigen. Die Praxis verfährt hier bei der Normirung des Steuerfußes auch in diesem Puncte willkürlich.

Ferner ist für die Frage in der Praxis nicht zu übersehen, daß im Voransgehenden wenigstens im Ganzen andauernd günstige Conjuncturen vorausgesetzt werden. Sobald das nicht zutrifft, wie neuerdings unter dem Einfluß so mancher Umstände, welche für die europäische Landwirthschaft ungünstig sind (russisch-americanische Concurrenz!), wird eine hohe Grundsteuer bei herabgehenden Productenpreisen, Reinerträgen und Bodenwerthen leicht besonders drückend.

Eine Fortwälzung der Grundsteuer[58]) durch Preiserhöhung auf die Consumenten ist im einen Falle theoretisch und practisch unmöglich, im anderen zwar theoretisch möglich, practisch, wie die Dinge liegen, gewöhnlich auch unmöglich. Ersteres, soweit die Grundsteuer eine reine Grund-Renten-Steuer (im Ricardo'schen Sinne); letzteres, soweit sie, wie meistens, eine allgemeine, auch den schlechtesten Boden an sich mit treffende ist. Denn hier ist die Voraussetzung der Fortwälzung, eine entsprechende gemeinsame Verminderung des Angebots, so gut wie nicht durchführbar, vollends bei entwickeltem Communicationswesen und freiem Verkehr in Bodenproducten im Inland und mit dem Ausland. Umgekehrt wird gerade die Grundsteuer zur Vermehrung des Rohertrags, also des Angebots anspornen, um, bei der üblichen längeren Stabilität dieser Steuer, sie leichter tragen zu können. Auf diese Weise läßt sich also das höhere Ausmaß der Grundsteuer nicht rechtfertigen.

§ 51. — 2) Die zweite der in § 49 genannten Aufgaben, in Bezug auf die richtige Verhältnißmäßigkeit der einzelnen grundsteuerpflichtigen Steuerobjecte (und daher der Subjecte), ist es, welcher ältere und neuere Gesetzgeber ihre Bemühungen so gut wie

57) Die tiefere Begründung ergiebt sich aus der socialökon. Function der Conjunctur, s. darüber Wagner, Grundl. 2. Aufl., § 76—81 und Verwerthung dieser Lehre in der Steuerlehre Wagner, Fin. II. S. 455, § 473—481, Anwendung auf d. Ertrag-, bes. Realsteuern in § 466. Ueber das privatwirthschaftliche Steuerprincip eb. § 418—424, wo in § 422 ebenfalls obige Consequenz für die Realsteuern begründet wird. Ueber Werth- und Rentensteigerung v. ländlichem Grundeigenthum s. u. A. „d. mittl. Kaufwerthe d. Ackerlands u. s. w. in Hessen" v. Ewald, 1880, u. Beitr. z. Stastit. Mecklenburgs, Bd. 9, Heft 3 u. 4, 1880.

58) S. bes. Ricardo, ch. 10, 12, wo die Fortwälzung der allgemeinen auch den schlechtesten Boden belastenden Grundsteuer in abstracto deducirt wird. Anders Rau II. § 302. Lassalle (indir. Steuern, S. 7, 97), auf Ricardo sich stützend, rechnet daher die Grundsteuer sogar schlankweg zu den indirecten Steuern, ebenso die Gewerbesteuer, — mit Unrecht. Verwandte Auffassung bei Fürst Bismarck, nur die Fortwälzung hier als nicht durchzusetzen angenommen, die Steuer aber als die Production vertheuernd angesehen, was bei fehlender Fortwälzung eben auf eine Besteuerung des ländl. Reinertrags hinausläuft.

allein zugewendet haben; leider, trotz des großen Aufwands von Arbeit, Scharfsinn, Kosten und Zeit, doch mit wenig genügendem Erfolge, wegen der inhärenten Schwierigkeiten der Aufgabe und der speciellen inneren Fehler der Ertragsbesteuerung (§ 42—46), was sich Alles bei der Grundsteuer und zumal in der modernen Beweglichkeit der technischen und der Verkehrsverhältnisse mit am meisten störend zeigt. Gerade die Grundsteuer mit ihren unvermeidlich nur von Zeit zu Zeit, oft für lange gar nicht revidirten Katastern unternimmt es hier gewissermaßen, einen Strom rascher Entwicklung im momentanen Querschnitt festhalten zu wollen.

Namentlich zwei allgemeine Puncte des Systems bedingen hier von vornherein, daß die erstrebte richtige Verhältnißmäßigkeit doch schon anfangs fehlt und später meistens immer mehr verschwindet. Nach dem Wesen der Objectbesteuerung wird das Ertragsobject vom Einkommensubject losgelöst (§ 42) und unabhängig von der Stellung im Gutsverband u. dgl. (s. u.) angenommen. Aber „das Einkommen aus landwirthschaftlich benutztem Boden ist bei Weitem abhängiger von den persönlichen Eigenschaften seines Bewirthschafters und von Begebenheiten, welche die Wirthschaftskosten (wofür eben die Stellung im Gutsverband so maßgebend ist), und die Fruchtpreise bestimmen, als von der Größe und Beschaffenheit des benutzten Raums“ (Hoffmann, L. v. d. Steuern S. 108, 40). Ferner wird, aus maßgebenden katastertechnischen Gründen (s. u.), von den ganz individuellen Verhältnissen der Ertragsgewinnung abgesehen, man hält sich an Durchschnittsverhältnisse (mittlere Jahre, einen bestimmten früheren längeren Zeitraum, gewöhnliche mittlere Technik, Betriebsart, Sorgfalt u. s. w.). Dadurch aber erreicht man doch nur, daß nun vollends die Kataster-Werthgrößen eigentlich nirgends oder nur zufällig einmal mit den wirklichen Werthgrößen übereinstimmen, — schon zur Zeit der Katastrirung nicht, später noch immer weniger. In den meisten Fällen treten dadurch für die einzelnen Steuerpflichtigen Begünstigungen, bisweilen auch Benachtheiligungen ein, immer aber wird statt des Ziels der ganzen großen Operation, der Erreichung gleichmäßiger Besteuerung, das Gegentheil erreicht: Ungleichmäßigkeit der Grundsteuervertheilung, namentlich der untersten Vertheilung auf die einzelnen Objecte und Subjecte. Die verschiedenen Grundsteuer-Katastersysteme unterscheiden sich doch nur durch das Maß, in welchem sie von dem eigentlichen Ziele gleichmäßiger Steuervertheilung abweichen: nur ein sehr relativer Vorzug des einen vor den anderen ergiebt sich hier (§ 56 ff.).

3. Die Allgemeinheit der Grundsteuer und die Steuerfreiheiten[59].

§ 52. In geschichtlicher Hinsicht sind hier vor allem die mehrfach bis in unsere Zeit hineinragenden Steuerfreiheiten des privilegirten, des geistlichen und mehr noch des adligen (ritterschaftlichen) Grundbesitzes wichtig. Namentlich die letzteren sind ein charakteristisches Beispiel für die Umbildung der ursprünglich nicht unberechtigten, „scheinbaren“ oder „nominellen“ in „wahre“ und insofern vom Standpuncte staatsbürgerlicher Gleichheit unberechtigte Steuerfreiheiten. Erstere waren wesentlich das Correlat einer compensirenden öffentlich-rechtlichen Gegenleistung, der Wehrdienstpflicht, und wurden durch den Fortfall dieser Gegenleistung zu solchen „wahren“ Freiheiten. Zum Theil schon früher vielfach deshalb angefochten, im Zeitalter des aufgeklärten Despotismus und Wohlfahrtsstaats theilweise vermindert, sind sie allgemein und grundsätzlich erst unter dem Einfluß der Ideen der staatsbürgerlichen Steuerepoche verworfen und schließlich bei uns beseitigt worden, zuletzt in Preußen durch die Gesetzgebung von 1861 (§ 23)[60].

59) Ein Specialfall der allgemeinen Frage, der sich nach dem Charakter der Grundsteuer eigenthümlich gestaltet. Rau II. § 316, Note a; Wagner, Fin. II. § 404, 416. Ueber Preußen: v. Rönne, Staatsr. 3. Aufl. II. 2. Abth. 631, 636; Mascher a. a. O. 132, 148.

60) Ausnahme bilden noch die Domanialgrundstücke der ehemals reichsunmittelbaren Fürsten und Grafen (preuß. Ges. v. 21. Mai 1861, § 4).

Fraglich ist hier nur, ob in solchen Fällen eine Entschädigung aus Staatsmitteln für die Aufhebung der Steuerfreiheit gewährt werden soll. Hat letztere einmal lange bestanden, so wird, selbst wenn ihre Rechtsbeständigkeit zweifelhaft und die Absicht ihrer Aufhebung von der gesetzgebenden Gewalt ausgesprochen worden ist (Preußen), doch in der Regel ein Einfluß auf den Verkehrswerth der steuerfreien (und ebenso der steuerermäßigten) Grundstücke anzunehmen, d. h. es wird dieser Werth eventuell bis um den Betrag der capitalisirten, sonst etwa zu tragenden Grundsteuer höher geworden sein. Die Auflegung der Steuer droht dann umgekehrt auch den Verkehrswerth der Grundstücke selbst entsprechend zu vermindern, wird also für den Besitzer pro tanto zu einer reellen Vermögenssteuer. Erwägungen dieser Art haben bei uns meist zu Gewährung von Entschädigungen, vollständigen oder theilweisen, geführt. Und wenn auch nur im Fall wohlerworbenen Rechts durch Rechtsgründe, so kann dies Verfahren doch auch sonst durch Billigkeitsgründe unterstützt werden. In Preußen Entschädigung mit dem 20fachen bei speciellen Rechtstiteln, sonst mit dem 13⅓fachen.

Auch jetzt haben sich aber einzelne andere Grundsteuerfreiheiten noch erhalten, theils wegen der Zwecke, denen der Boden dient, wie bei Wegen, Plätzen, Kirchhöfen u. a. m. (s. o. § 48), bei kirchlichen, Schulanstalts- und Stiftungsgrundstücken (auch in Preußen), theils, meist damit zusammenfallend, wegen der Persönlichkeit des Eigenthümers, so für die dem öffentlichen Gebrauch bestimmten und den Selbstverwaltungskörpern gehörenden Grundstücke, ferner für die landwirthschaftlichen Domänen des Staats selbst[61].

4. Das steuerpflichtige Subject der Grundsteuer.

§ 53. Dies ist regelmäßig der Eigenthümer (doch auch der Usufructuar, der Emphyteuta), in Deutschland namentlich seit der Ablösungsgesetzgebung. Soweit das Grundeigenthum aber mit Reallasten belegt ist, hat der Eigenthümer dann mitunter ausdrücklich das Recht, dem Berechtigten bei den Entrichtungen die betreffende Quote der Steuer in Abzug zu bringen.

So noch im gen. baier. Ges. § 4 ¹/₁₅. Früher, solange die Zehent- und andere Grundlasten auf dem bäuerlichen Besitz einen festen und erheblichen Ertragsantheil des Berechtigten (Grundherrn, Obereigenthümers) darstellten, hat man dies mehrfach auch im Steuerrecht berücksichtigt und von vornherein eine eigentliche Grund- und eine Gefäll- (oder Dominical-) Steuer unterschieden, auch demgemäß bei der Anlegung der Kataster selbst die Grundlasten speciell berücksichtigt. Hier war dann der Berechtigte auch der gleich zuerst für den Gefällertrag Steuerpflichtige. Für den belasteten Bauern lag darin ein größerer Schutz, als in der bloßen Gewährung jenes Rechts des Steuerabzugs oder in dem Hinweis auf Vereinbarung beider Theile über die Regelung der Steuerlast. Aber die Katastrirung der Grundgefälle war eine weitere schwierige und verwickelte, die Kosten vermehrende Operation. S. über diese Dinge bes. Rau II. § 308—310, 339—341.

Die neuere Gesetzgebung hat bei der Katastrirung jetzt öfters von der Berücksichtigung der Realgerechtigkeiten, Reallasten, Servituten ganz abgesehen (Preußen). Das Gleiche gilt von der Belastung des Grundbesitzes mit hypothekarischen Schulden, bei der ungeheueren heutigen Grundverschuldung ein besonders mißlicher, gleichwohl kaum anders zu behandelnder Punct.

Nur ausnahmsweise wird hier dem Schuldner ein Recht eingeräumt, die Steuerquote bei der Zinszahlung in Anrechnung zu bringen, so darf der Einkommensteuerzuschlag von 1849 zu der österreichischen Grundsteuer mit 5% dem Gläubiger in Anrechnung gebracht und Quittung

61) Im letzteren Falle (österreich. Praxis im Unterschied von der preußischen) und ebenso bei den wirklich Ertrag gebenden, daher meistens bei den landwirthschaftlich benutzten oder benutzbaren Grundstücken der Kirchen, Schulen und Stiftungen wäre aber mindestens die rechnungsmäßige Durchführung der Grundsteuer durch die Bücher der Staatshaushaltsrechnung zu verlangen. Bei den Staatsdomänen erscheint sonst der Reinertrag um die unbezahlte Grundsteuer zu hoch. Bei den Kirchen u. s. w. ist der Erlaß der Grundsteuer eben pro tanto eine Dotation aus Staatsmitteln, die in den Einnahmen und Ausgaben des Staats erscheinen sollte.

dafür von diesem verlangt werden. Thatsächlich kommt das wohl nur selten vor. Ob ähnliche Bestimmungen im englischen Recht (Einkommenst.) mehr erreichen, steht dahin. Technisch läßt sich die Sache auch nur dann einfach durchführen, wenn die Einheiten der Grundsteuerobjecte und der hypothekarisch verpfändeten Grundstücke genau übereinstimmen.

5. Veranlagung der Grundsteuer und Katasterwesen.

§ 54. Dies ist das Gebiet, auf dem sich die Thätigkeit der Verwaltung bei den modernen Grundsteuern vornemlich bewegt, — wo das eigentliche Steuerproblem practisch zu lösen ist. Die älteren Grundsteuern mit ihren rohen, unvollkommenen Katastern reichten hier nach der neueren Ansicht von der nothwendigen (wenigstens möglichsten) Gleichmäßigkeit der Steuervertheilung nicht mehr aus. In den älteren Katastern fehlten die Messungen oder sie waren ganz unzulänglich, man hielt sich an historische, rechtliche und technische Einheiten (wie die „Hufe", die Aussaat, das Gespann u. dgl.), die doch unter sich sehr ungleich waren, man unterschied höchstens einige Qualitätsclassen der Bodengüte, nach rohem Anschlag. Bei ziemlich gleichmäßiger Betriebstechnik und Intelligenz der Wirthe und bei mäßiger Besteuerung überhaupt genügte solches Verfahren noch allenfalls. Mit der Veränderung dieser Verhältnisse, der besseren Einsicht in die Grundsätze des Steuerwesens wurde es unhaltbar. Jene Reformen des 18. und besonders des 19. Jahrhunderts, seit 1815, gehen denn auch vor Allem darauf aus, bessere, womöglich „richtige" Kataster zu gewinnen: ein bei der steten Veränderung der maßgebenden Factoren freilich genügend, vollends für einige Zeitdauer, selbst mit allen Hilfsmitteln moderner Wissenschaft und Technik doch nicht zu lösendes Problem. Diese Einsicht hat sich jetzt immer mehr verbreitet, nach den wenig günstigen Erfahrungen auch mit den neueren Katastern. Mit deßhalb die Tendenz, die Finanzbedürfnisse, welche die Grundsteuer nicht ausreichend befriedigen kann, mehr durch andere Steuern zu decken. Die Darstellung und Kritik der Grundsteuerkataster hat daher jetzt vielleicht schon mehr nur noch historischen als actuellen Werth.

In Betracht kommen hier nun für die Grundsteuer die oben in § 33 unterschiedenen Kataster: jene drei „Paare" des Parcellar- und Guts-, des Ertrags- und Werths-, des Einschätzungs- und Abschätzungskatasters.

Allen gemeinsame Operationen sind die Vermessung des Bodens, dann, bei dem üblichen System des Einschätzungs- oder Classenkatasters, die Classification oder Classenbildung der Grundstücke mit Auffindung von Typen und die Classirung oder die Einschätzung allen Bodens (nach diesen Typen) in die Classen. Nach dem Specialsystem der Katastrirung gestaltet sich aber die Durchführung dieser Operation mannigfach verschieden, ein Umstand, welcher für die Wahl des Katasters mit zu berücksichtigen ist.

Es handelt sich hier um ein großes, schwer übersehbares Detail der Bestimmungen, das in den Gesetzen nur theilweise in den Grundzügen, in voller Ausführlichkeit erst in den „Anweisungen", „Instructionen" und Ausführungs-Verordnungen enthalten ist. Auf dieses Detail hier einzugehen, ist weder möglich noch nothwendig. Das Folgende muß sich auf die Darstellung einiger Hauptgrundsätze und practisch wichtiger Punkte beschränken und die Kritik vornehmlich eine Vergleichung der Vorzüge und Mängel jener Katasterpaare liefern. S. für Einzelnes die Specialliteratur, von den Lehrbüchern bes. Rau.

§ 55. 1) Die Vermessung des Bodens für die Grundsteuer kann sich passend an die bereits sonst vorhandene Landesvermessung anschließen oder besonders neu vorgenommen werden. Letzteres Verfahren steigert die Kosten sehr. Fehlen genügende Landesvermessungen, so rechtfertigt sich eine genaue neue Vermessnng aber um so mehr, als sie zugleich wichtigen anderen Zwecken der Staatsverwaltung, ferner zur Sicherung der Grundeigenthums- und hypothekarischen Creditverhältnisse dient.

Kann man für die Grundsteuer-Katastrirung hinlänglich zuverlässige andere Vermessungen und Karten benutzen, wie sie in größerem Umfange die Regelung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse, die Gemeinheitstheilungen und Zusammenlegungen der Grundstücke u. dgl., zum Theil schon vor der Katastrirung ergeben haben, so vereinfacht sich die Aufgabe für letzteren Zweck

sehr, läßt sich viel schneller durchführen und macht erheblich weniger Kosten (Preußen). Von den gesammten Katasterkosten bilden sonst die Vermessungskosten die stärkste Quote. In Preußen hat man bei der Katastrirung von 1861—65 nur für 15% des Landes Neuvermessung vorgenommen. In den östlichen Provinzen ergab sich für den Morgen Land 17.4 Pfennig (12 auf den Groschen) von 33.6 Gesammtkosten, in den westlichen Provinzen von 1828—34 dagegen 50.6 von 82.1 im Ganzen; im K. Sachsen 48 von 62.5 (1835-43); in den nach dem System des Parcellarkatasters von 1817 in Oesterreich katastrirten Provinzen (1817—56) 38 von 59.6 Pfennig. S. Engel, preuß. stat. Zeitschr. 1866, S. 24 ff.

Ein wirklich vollkommen genaues Ergebniß liefert nur die umfassende Triangulirung und trigonometrische Aufnahme des ganzen Landes. Wenigstens bei stark zersplittertem Grundbesitz und bunter Gemengelage (Parcellirung der Besitzungen und zugleich verschiedenste örtliche Lage der zu einer Besitzeinheit gehörenden Parcellen) genügt die bloße Aufnahme der Gemeinde-Gemarkungen und selbst der Flurabtheilungen (Kämpe, Gewanne) und Flächen der Culturarten noch nicht zur Erzielung der erforderlichen Genauigkeit. Man muß vielmehr bis zur Vermessung der einzelnen Parcellen selbst schreiten. Das steigert freilich Mühe und Kosten sehr, Die Verschiedenheit der Katastrirungskosten, auch abgesehen vom Katastersystem, erklärt sich zum Theil aus der mehr oder weniger weitgehenden Bodenparcellirung des betreffenden Landes. Bei dem Parcellarkataster ist diese Nöthigung, bis zur Parcellenvermessung zu schreiten, eine Consequenz des Systems, die bei der Vergleichung zu beachten ist und wegen der Vermehrung von Mühe und Kosten ein Moment bildet, das gegen das System spricht, — wenigstens da, wo die Parcellenvermessung bei einem anderen System vermieden werden könnte.

§ 56. 2) Roh- oder Reinertragskatastrirung? Fast alle modernen Katastersysteme, einerlei wie sie sonst von einander abweichen, bezielen direct (wie der eigentliche Ertragskataster) oder indirect (wie der Werthkataster) eine Ermittlung des Reinertrags als Grundlage der Vertheilung der Grundsteuer. Das ist auch principiell das richtige, freilich auch das viel schwierigere und deshalb allerdings in den Resultaten unsicherere Verfahren. Die Rohertragskatastrirung hat nur Werth als vorbereitende Operation der Reinertragskatastrirung. Die Besteuerung unmittelbar nach dem Rohertrage hat dieselben schweren Mängel wie die verwandte Maßregel der Zehenterhebung. Es genügt auch nicht, wenn gewisse Posten der Gewinnungskosten (Aussaat, Baiern) vom Rohertrag abgezogen werden und, zum Zweck einer gewissen Ausgleichung, etwa nur der Hauptertrag (Hauptproduct, Baiern) berücksichtigt wird. Auch hier bleibt eine solche Besteuernng doch noch zu ungleichmäßig, weil das Verhältniß des Rohertrags zum Reinertrag nach den verschiedensten Umständen ein ganz verschiedenes ist, so nach den Culturarten (viel günstiger bei Wiesen als bei Ackerland, bei Kornland meist günstiger als bei Handelsgewächsbau und Weinbau), der Bodengüte, dem Wirthschaftssystem (ungünstiger im Allgemeinen bei intensiverem Anbau), der Höhenlage, dem Ortsklima u. a. m.[62]).

So haben wir es im Folgenden nur mit Reinertragskatastrirung zu thun. Das regelmäßig verbreitete System ist hier: Parcellar-, Ertrags- und Einschätzungs-

---

62) Ein Theil dieser Umstände läßt sich zwar durch verschiedene Normirung des Steuerfußes (Josefin. Kataster, bei den Culturarten), aber doch auch nur wieder ganz willkürlich berücksichtigen, nach bloßen „Erwägungen", die wohl die angemessene Richtung der Bewegung des Steuerfußes, aber nicht die Höhe desselben richtig treffen können. Beispiele sind der Josefin. Grundsteuerkataster in Oesterreich, auch der neuere baierische noch. S. darüber Helferich, Tüb. Zeitschr. B. 29, 312 ff.; Bocke, ebendas. B. 29 u. 30; Rau II. § 326, 327. Baier. Grundsteuerges. § 5: Erhebung des mitteljähr. Ertrags nach der „natürlichen Ertragsfähigkeit" der Grundstücke; bei allen Culturarten dieser Ertrag nur im Hauptproduct bestehend, so z. B. bei Aeckern mitteljähr. Körnerertrag nach Abzug der Aussaat und unter Freibelassung des Strohs, der Früchte, der Brache, der Weide und allen sonstigen ökonomischen Nebennutzungen. Die Daten der neueren Kataster gestatten es, die Fehler des Rohertragskatasters annähernd genau zur Ziffer zu bringen. S. auch Engel in d. preuß. stat. Zeitschr. 1867, S. 140.

(Classen-) Kataster, welches nun in seinen einzelnen Gliedern mit den betreffenden anderen Katastern, Guts-, Werth- und Abschätzungskataster zu vergleichen ist.

§ 57. 3) Parcellar- oder Gutskataster?[63]) Bei jenem wird das Grundstück (die Parcelle) grundsätzlich aus der Stellung im Gutsverbande oder zum Eigenthümer und zur Wirthschaft herausgelöst, die Eigenthumsverhältnisse bleiben im Allgemeinen unberücksichtigt, ebenso der wirthschaftliche Zusammenhang zu einer Eigenthums- und Bewirthschaftungseinheit. Das Grundstück ist nur ein so und so großes Stück Land in landwirthschaftlicher Benützung, von der und der Culturart und Bodengüte (Classe)[64]).

Allein gerade hierbei werden mehr oder weniger entscheidende Factoren für den Reinertrag der Parcelle grundsätzlich vernachlässigt, — Factoren, welche oft ebenso oder noch mehr als Größe, Art und Güte des Grundstücks den wirklichen Reinertrag bestimmen.

So: die Zugehörigkeit einer Parcelle zu Gütern verschiedener Größe (Groß-, Mittel-, Kleingüter) beeinflußt den Reinertrag der Parcelle stark. Eine Berücksichtigung dieses Umstands ist zwar nicht ganz ausgeschlossen, aber führt doch nur zu neuer Willkür und zur Abweichung der Katasterwerthe von den wirklichen (Annahme mittlerer Größen, Frankreich). — Die örtliche Lage einer Parcelle zum Wirthschaftshof ist nach v. Thünens classischen Untersuchungen einer der wichtigsten Puncte für die Höhe des Reinertrags (event. für dessen Verschwinden oder Negativwerden). Dieser Punct wird gewöhnlich ganz vernachlässigt. Seine Berücksichtigung (k. sächs. Kataster) ist zwar möglich, aber ohne die größten Mühen und Kosten nicht richtig zu erzielen. Man wird sich mit Schätzungen begnügen müssen, die ein neues Element der Willkür in das Werk bringen. — Die gut arrondirte und die zerstreute Lage der zu einer Besitz- und Wirthschaftseinheit gehörenden Parcellen ist ebenfalls von größtem Einfluß, je nach dem Grade der Zerstreuung verschieden. Die Nichtbeachtung dieses Umstands ist ein principieller Fehler, die Beachtung sehr schwierig und wieder zu willkürlichen Bestimmungen führend. Die Persönlichkeit des Eigenthümers und Wirths (§ 51) (seine technische Fähigkeit, Vermögenslage, Credit, das von ihm gewählte Betriebssystem u. s. w.) ist vielleicht von allen Factoren der entscheidendste; sie bleibt ganz unbeachtet.

Alle diese Mängel ergeben das wenig befriedigende Ergebniß der neueren Kataster, welche meistens Parcellarkataster, mit mehr oder weniger strenger Folgerichtigkeit, sind. Das Verdict einzelner Theoretiker (Hoffmann) über die Grundsteuer trifft zumeist den Parcellarkataster. Insofern verdiente principiell der Gutskataster den Vorzug, — wenn nicht auch ihm schwere Mängel anhingen.

Bei unmittelbarer (d. h. nicht aus dem Parcellarkataster heraus erfolgender) Anlegung eines solchen müßte man sich entweder an Kauf- und Pachtpreise halten, welche Thatsachen aber gerade hier nicht genügten, um eine richtige Grundlage für die Vertheilung der Grundsteuer zu erlangen, oder besondere Ertragsanschläge (Taxationen) gleich für die ganzen „Güter“ machen: eine unüberwältigbare Arbeit, mit unsicherstem Ergebniß. Die Besitz- und Wirthschaftseinheit „Gut“ ist ferner etwas mehr oder weniger Zufälliges und bei Freiheit des Grundeigenthums etwas Veränderliches. Namentlich wird der Gesammtreinertrag durch Zutritt oder Austritt einer Parcelle zu und aus dem Gutsverbande mit verändert, je nach der örtlichen Lage, Größe, Culturart, Güte der Parcelle wieder sehr verschieden.

Diesen verschiedenen Schwierigkeiten und Bedenken gegen beide Kataster begegnet man wohl noch am besten, wenn man die Thatsachen des Parcellarkatasters nur als Elemente benutzt, um daraus einen Gutskataster zu con-

63) S. bes. Hock, öff. Abgaben § 26; Rau § 328 ff.

64) So z. B. wörtlich in d. preuß. „Anweisung“ beim Ges. v. 21. Mai 1861, § 3, 4, im österreich. Ges. v. 24. Mai 1869, § 5.

struiren und mit Hilfe dieses alsdann eventuell zu einer einkommensteuerartigen Gestaltung der Grundsteuer zu gelangen, wie dies unten (§ 65) dargelegt wird.

§ 58. 4) Ertrags- oder Werthkataster? Die Werth- oder Verkehrswerthkatastrirung ist das ältere, einfachere Verfahren, das in der Praxis jetzt nur die seltene Ausnahme bildet (bis vor der neuesten österreichischen Gesetzgebung Tirol, Nassau, Baden), aber gegenüber der großen Künstlichkeit und dem zweifelhaften Ergebniß der Ertragskatastrirung neuerdings wieder mehr empfohlen wurde (österr. wieder verlass. Reformplan v. 1860 ff.)[65]).

Beim Werthkataster hält man sich an wirkliche Thatsachen des Verkehrs, namentlich an die Kaufpreise und an unmittelbare Schätzungen nach diesen, daneben zur Ergänzung an die Pachtpreise, erst in Ermangelung solcher Thatsachen sucht und berechnet man auch hier unmittelbar den Ertrag. Im Ganzen das umgekehrte Verfahren befolgt man beim Ertragskataster, wo Pacht- und Kaufpreise zum Schluß etwa mit zum Vergleich genommen werden und als Correctiv dienen.

Aus dem Verkehrswerth wird dann dort der Ertrag unter Zugrundlegung eines bestimmten Zinsfußes gebildet, — eine Fiction, welche übrigens bei dem System der nominellen Capitalwerthbesteuerung nicht unbedingt technisch durchgeführt werden muß (Baden). Doch muß man auch in diesem Falle für die richtige Normirung der Höhe des Steuerfußes der Grundsteuer, besonders beim Quotitätssystem, von einem gewissen Durchschnittsverhältniß zwischen Werth und Ertrag ausgehen.

Neben dieser Schwierigkeit, die bei der zeitlichen und örtlichen Veränderlichkeit des Zinsfußes nicht leicht zu lösen ist, sind es besonders zwei Umstände, welche die Brauchbarkeit des Werthkatasters beeinträchtigen. Einmal die Aufstellung einer genügenden Anzahl von Kaufpreisen aus nicht zu langer Zeit, da sich sonst, zumal heutzutage (Verkehrswesen!) die Verhältnisse zu sehr ändern und die Preise sich nicht vergleichen lassen (Baden: im Ges. von 1858, Preise von 1828—47, also aus dem Beginn der Eisenbahnzeit und zum Theil noch vor der Gründung des Zollvereins!). Sodann die schwierige Ausscheidung zufälliger Momente aus den Preisen. Hier üben persönliche Verhältnisse des Käufers und Verkäufers, der rechtliche Charakter des Eigenthums, die Zugehörigkeit zu Groß-, Mittel- oder Kleingütern, Zeit- und Ortsverhältnisse mancherlei Art, Zinsfußdifferenzen u. s. w. so viele Einflüsse aus, daß man schwer den normalen vom anomalen Preise scheidet. Preise z. B. bei der Erbesübernahme sind meist wieder nicht die normalen. Da auch die Pachtpreise ähnlich allen möglichen zufälligen Einflüssen unterliegen, bieten sie nicht immer ein brauchbares Correctiv.

Aber wenn man auch alle diese Fehlerquellen hoch anschlägt, es ist doch fraglich, ob sie ebenso nachtheilig für das Endergebniß sind, als die Menge Fehlerquellen und willkürlichster Abstractionen und Fictionen, welche bei dem anderen System der künstlichen Ertragsermittlung ebenfalls unvermeidlich vorkommen. Auch ist der Werthkataster rascher und wohlfeiler durchzuführen. Den beiden gerügten Uebelständen begegnet man bei demselben wohl ferner mit leidlichem Erfolge durch die Wahl des Classenkatasters, wo gerade hier manche Schwierigkeiten fortfallen oder sich doch erheblich vermindern[66]).

65) Rau II. § 321—325; Höfken, Ref. d. dir. Steuer in Oesterreich, darüber A. Wagner in d. Gött. Gel.-Anz. 1860, S. 2028 ff.; Hock a. a. O. — Bes. die bad. Gesetzgeb. (§ 25) zu beachten, mit wenigstens nicht schlechteren Erfolgen als das andere System, aber freilich ein Experiment nur in einem kleinen, relativ homogenen Lande.

66) So bes. in Baden. S. d. Gesetz. Das Verfahren ist dann im Princip und großentheils auch in der Ausführung dasselbe wie beim Ertrags-Classenkataster, für den es im Folgenden (§ 60) hier allein dargelegt werden kann. Rau II. § 324, ein Anhänger des anderen Systems, urtheilt über das badische doch: „unter diesen Bedingungen (Classenkatastrirung u. s. w.) ver-

Beim Ertragskataster operirt man nemlich mit so vielen Factoren, welche schwer richtig zu ermitteln sind, muß soviele mehr oder weniger willkürliche Hypothesen machen und den Dingen schließlich doch ziemlich Gewalt anthun, daß das überaus künstliche Werk oft vollends und fast mit Nothwendigkeit kein Spiegelbild der Wirklichkeit ist, wie man doch verlangen sollte (§ 60 ff.).

§ 59. 5) Abschätzungs- oder Einschätzungs(Classen)kataster? Die individuelle Abschätzung eines jeden Grundsteuerobjects (Parcelle, Gut, nach Ertrag oder Werth) entspricht zwar der Anforderung, daß im Kataster nicht fictive, sondern wirkliche Werthgrößen stehen sollen, mehr als die Classenkatastrirung. Aber während sie bei einem großen Theil der der Gebäudesteuer unterworfenen Gebäude (§ 69) wohl den Vorzug vor dem anderen System verdient, ist dies bei der Grundsteuer kaum der Fall.

Nicht nur ist die Abschätzung hier schwieriger, langwieriger und kostspieliger, sie ist auch unvermeidlich noch viel ungleichmäßiger, weil noch viel reicher an Fehlerquellen, als das andere Verfahren. Auch kommen dabei zufällige, vorübergehende Einflüsse auf den Ertrag oder Werth noch mehr zum Vorschein, ohne sich einfach und rationell ausmerzen zu lassen.

Bei dem jetzt allgemein befolgten Classenkataster vereinfacht, beschleunigt und verwohlfeilt sich die ganze Operation erheblich. Manche Fehler schaden weniger, weil sie in einer Richtung liegen, z. B. wenn die Type nicht ganz richtig bestimmt oder classirt ist und danach die verglichenen Grundstücke auch nicht (Hock). Die Revisionen werden erleichtert u. a. m. Daß freilich damit dem Classenkataster doch nur ein durchaus relativer practischer Vorzug eingeräumt wird, und auch die Ergebnisse dieses Katasters im Grunde recht mangelhaft bleiben, zeigt sich aus dem Folgenden nur zu deutlich.

§ 60. 6) Die Dürchführung der Parcellar- und Ertragskatastrirung nach dem Einschätzungssystem.

Diese die große Regel bildende Methode der Herstellung des Katasters für die Grundsteuer wird im Einzelnen wieder mehrfach verschieden gestaltet, aber die Grundzüge über die wichtigeren Punkte stimmen doch überein, und müssen dies, wenn einmal das Princip angenommen ist, auch nothwendig. Man kann namentlich eine genauere, mehr bis ins Kleine und Einzelnste gehende, aber auch langwierige Katastrirungsmethode und eine flüchtigere, über das Kleine mehr hinweggehende und es generell behandelnde, aber rascher zu Ende kommende Methode unterscheiden. Jene findet sich in mehreren kleinen Staaten, von etwas größeren u. A. in den preußischen Rheinlanden, im K. Sachsen, dann in Frankreich, auch im System des stabilen Parcellarkatasters (1817) Oesterreichs, die zweite in Preußen (1861–65), dann neuerdings auch eigentlich bei dem rascheren Abschluß des Katasterwerks in Oesterreich (1869 ff.). Im Folgenden wird namentlich nach dem preußischen System dargestellt. Wegen der grundsätzlichen Verschiedenheit (Werthkataster) ist die Vergleichung der badischen Katastrirung von Interesse, wofür hier aber auf die dortige Gesetzgebung verwiesen werden muß. — Rau II. § 332.

Die wesentlichen Punkte betreffen: a. die Organisation und Function der Katastrirungsbehörden, bez. Commissionen, b. die vorbereitenden Arbeiten, c. die Vermessung, d. die Classification, Ertragsermittlung und Typenaufstellung, e. die Classirung oder Einschätzung, f. die Prüfung, Erledigung der Reclamationen und die endgiltige Feststellung des Katasters, g. die Evidenzhaltung (Fortführung) des Katasters, h. die Revision desselben.

a). Die Organisation der Katasterbehörden wird sich überall etwas an diejenige der allgemeinen Landesverwaltung anlehnen, also entsprechende Verschiedenheiten zeigen, besonders in ihrer territorialen Ausdehnung. Ein allgemeiner Grundsatz in unserer Zeit ist, für eine organische Vertretung der Bevölkerung selbst bei den

mag das beschriebene Verfahren, welches sich zugleich durch seine Kürze empfiehlt, ziemlich viel zu leisten, obwohl es immer sehr schwer ist, die den Kaufpreisen als Hauptgrundlage anklebenden Unvollkommenheiten zu beseitigen". Gewiß! Nur ist das bei dem anderen System in Bezug auf die ihm anklebenden Mängel vielleicht noch schwerer!

Arbeiten, den Schätzungen, Prüfungen, Reclamationserledigungen u. s. w. zu sorgen, wo dann wieder das Einzelne sich nach der Landes-, Provincial-, Kreis-, Gemeindeverfassung richtet. Daher werden für die verschiedenen Aufgaben gewöhnlich eigene Commissionen in bestimmter Rangordnung und Competenz (eventuell für Einiges einen Instanzenzug bildend) errichtet, in welchen neben amtlichen Vertretern des Staats-, des Verwaltungs- und speciell etwa des Finanzinteresses ernannte oder erwählte Vertreter aus den verschiedenen höheren und niederen Repräsentationsorganen oder auch sonst aus der Bevölkerung (Sachverständige, Ortskundige) fungiren. Dadurch soll Sachkunde, Sorgfalt, Unparteilichkeit, Vertretung der berechtigten Interessen der Betheiligten, Gleichmäßigkeit der Arbeiten u. s. w. möglichst verbürgt und auch im Volke selbst die Ueberzeugung erweckt werden, daß streng gesetzmäßig, gerecht und richtig verfahren wird.

Als Beispiel kann die preußische Einrichtung dieser Commissionen dienen (Anweisung z. Ges. v. 21. Mai 1861, § 9—17). Die obere Leitung des Abschätzungsgeschäfts führt der Finanzminister. — Unter ihm 4 Generalcommissare, 1 für je 2 Provinzen, zur Ueberwachung der Arbeiten, besonders zur Herbeiführung gleichmäßiger Resultate. — Dann im Finanzministerium eine Centralcommission, Vorsitzender der Minister, Mitglieder die 4 Generalcommissare, 4 vom Minister berufene Sachverständige und je 2 Vertreter jeder Provinz, 1 vom Herrenhaus, 1 vom Abgeordnetenhaus erwählt. Diese Commission stellt den Classificationstarif fest, und endgiltig die Abschätzungsresultate. — In jedem Regierungsbezirk (also Abtheil. der Provinz) ein vom Finanzminister beauftragter Bezirkscommissar zur oberen Leitung des Geschäfts hier. Unter dessen Vorsitz in jedem Regierungsbezirk eine Bezirkscommission, deren Mitglieder zur Hälfte vom Provinziallandtag, zur anderen auf Vorschlag des Bezirkscommissars vom Finanzminister berufen. Diese Commission hat hier verschiedene Mitwirkungs- und Prüfungspflichten und die Aufgabe, wiederum besonders für Gleichmäßigkeit der Abschätzung zu sorgen. — In jedem Kreise ein Veranlagungscomissar, auf Vorschlag des Bezirkscommissars vom Finanzminister ernannt. Neben ihm eine Veranlagungscommission, zur Hälfte von den Kreisständen, zur anderen vom Bezirkscommissar auf Vorschlag des Veranlagungscommissars berufen, zur Leitung des Abschätzungswerks im Kreise. — Für die Einschätzung der Liegenschaften selbst wird der Kreis weiter in Einschätzungsbezirke zerlegt, wo dann 2 Deputirte der Veranlagungscommission die Arbeit ausführen. — In Oesterreich ähnlich eine Centralcommission, in den Kronländern Centralinspectoren; jene aus 36 Mitgliedern (12 vom Finanzminister ernannt, einschließlich der Centralinspectoren, 6 Mitglieder des Herren-, 18 des Abgeordnetenhauses, in bestimmter Vertheilung auf die Provinzen), dann Landes-, Reclamations- und Bezirksschätzungscommissionen (Ges. v. 24. Mai 1869, § 7 ff., v. 6. April 1879, 28. März 1880). — In Baden ähnlich. Neben einem Bezirkscommissar 4 beeidigte Schätzer, in Gemeindemarkungen je 2 aus der Gemeinde und je 2 aus einer anderen Nachbargemeinde. Ges. v. 1858.

b). Zu den vorbereitenden Arbeiten gehören u. A. Kundmachungen an Publicum und Behörden, die Arbeiten zu unterstützen, Materialien beizustellen, ferner eigene Sammlungen von Materialien durch die betr. Commissare, Anfertigung geographisch-statistischer Kreisbeschreibungen.

c). Zu den Vermessungsarbeiten werden amtliche Geometer bereitgestellt (s. oben § 55).

§ 61. d). Für die Classification wird regelmäßig bestimmt, welche Culturarten (z. B. in Preußen: Ackerland, Gärten (incl. Wein), Wiesen, Weiden, Holzungen, Wasserstücke, Oedland; in Oesterreich: Aecker, Wiesen, Gärten, Weingärten, Hutweiden, Alpen, Waldungen, Seen — Sümpfe — Teiche, Parificationsland [d. i. Land, welches durch eine andere Benutzung der Urproduction entzogen ist, wie Kalk-, Sand-, Kies-, Mergel-, Torf-, Thongruben, Privatwege, Steinbrüche, gewisse Bergwerksflächen u. v. a. m.], unproductives Land; in Baden: Garteland, Aecker, Wiesen, Weinberge, Kastanienpflanzungen, Reutfelder, Weiden [aparte Waldsteuer]), — ferner, wie viel Bonitätsclassen (in Preußen und Oesterreich höchstens 8, in Baden dgl. 6) im Schätzungsbezirke (in Preußen: Kreis oder Abtheilung des Kreises) unterschieden werden sollen oder dürfen. Darauf werden im Schätzungsbezirk die Culturarten und Bonitätsclassen ermittelt und (wie in Preußen im Anhalt an die dem Gesetze beigefügte allgemeine Classificationsscala) für die Flächeneinheit (Morgen, Hectare) jeder Culturart und Classe derjenige Tarifsatz der Scala be-

stimmt, welchem der ermittelte Ertrag gleich oder am nächsten kommt. — Für jede Classe werden ferner passende Normal- oder Mustergrundstücke (Typen) gewählt, welche bei Einschätzung der übrigen Liegenschaften zum Vergleich dienen. — Nach welchen Grundsätzen der Reinertrag ermittelt und wie zu dem Zweck zu verfahren ist, findet sich ebenfalls genau angegeben. Das schon besprochene Princip ist, mittlere Verhältnisse, der Bewirthschaftung und Technik u. s. w. für eine als normal anzunehmende längere Periode von Jahren festzustellen. Hier kann dann ein genaueres und generelleres Abschätzungsverfahren stattfinden (s. Anl. C zur preuß. Anweisung). Im ersten Fall handelt es sich um genaue Ermittlung des Natural-Rohertrags, wo dann anzugeben, was alles zu demselben gerechnet werden soll, ob und inwieweit neben den Hauptproducten Brachfrüchte, Handelsgewächse, neben der gewöhnlichen (meist Dreifelder-) Wirthschaft, Fruchtwechselwirthschaft u. dgl. zu berücksichtigen sei; sodann sind die Kosten genau zu veranschlagen, wo wiederum anzugeben, was als solche zu berechnen (Zinsen vom Anlagecapital z. B. nicht, Gewerbsgewinn auch nicht, Transportkosten zum Marktort eventuell, dagegen Arbeitslöhne regelmäßig; beim Selbstbetrieb geht daher von den Kosten ein Haupttheil, der das eigentliche Einkommen des Bauern bildet, ab, so daß die Grundsteuer hier pro tanto das Einkommen des Selbstwirths nicht trifft). Hierbei werden die herausgerechneten Kostensätze aber wohl durch gesetzliche Grenzbestimmungen über Minima und Maxima der Kostenprocente vom Rohertrag, verschieden nach Culturarten, in ihrer practischen Tragweite für die Katasterwerthe eingeschränkt (österr. Kat. v. 1817): principwidrig, aber practisch nicht immer vermeidlich, freilich ein Argument gegen das ganze Verfahren. Gerade dieser Punct der Kostenermittlung ist vielleicht der mißlichste von allen und schließt stets viel Willkürliches ein. Bei dem generelleren Verfahren (Preußen) wird eine specielle Reinertragsberechnung möglichst vermieden und mehr nach allgemeinen „Erwägungen", für welche die Instructionen Anhaltspuncte geben, der betreffende Reinertrag jeder Culturart und Classe bestimmt. Die Naturalerträge werden dann in Geld umgesetzt, nach näher bestimmten Preisen (Preußen: Martini-Durchschnitts-Marktpreise des zuständigen Marktorts f. 1837—60, excl. die 2 theuersten und 2 wohlfeilsten Jahre). Nach weiteren Prüfungen, Revisionen, Erledigung etwaiger Reclamationen der Interessenten, Vergleichung mit Kauf- und Pachtpreisen u. s. w. erfolgt dann die endgiltige Feststellung der Reinerträge und des Classificationstarifs — schließlich „am grünen Tisch".

e) Durch Beauftragte (Mitglieder) der unteren (localen, Kreis-) Commissionen, eventuell unter Beiziehung specieller Sachverständiger und Interessenten der Gemeinden u. s. w. findet darauf die Classirung oder Einschätzung der sämmtlichen Grundstücke mittelst Vergleichs mit den Typen in die Classen des Tarifs statt. Kleinere Unterschiede werden auch wohl dabei vernachlässigt (Preußen: Culturmassen von weniger als 1 Morgen werden gewöhnlich zur umschließenden gezogen, innerhalb einer Culturmasse werden Bonitätsclassen-Abschnitte von weniger als 3 Morgen zunächst zum angrenzenden Abschnitt derselben Culturart gerechnet, beides bis zu 10 % Differenz). Auch hier dann wieder Ueberprüfungen, Reclamationsinstanzen und endliche Feststellung der Resultate in der oberen, bez. der obersten Commission.

f) Für das Detail der Bestimmungen in letzterer Hinsicht (Prüfung, Reclamation, Feststellung) sei auf die Gesetze und Verordnungen selbst verwiesen. Das Princip ist: die höhere Commission überprüft die Arbeiten der niederen, die Interessenten werden gehört, dürfen daher bei den Einschätzungsarbeiten etwa anwesend sein und das provisorische Operat wird ihnen, den Gemeindevorständen u. s. w. kundgemacht, die Reclamationen werden in einem bestimmten Instanzenzug erledigt, die höheren Commissionen und Commissare haben besonders die Gleichmäßigkeit des Verfahrens zu controliren, daher eventuell

gemeinsame Grenzdistrictsbegehungen zum Vergleich der Einschätzung in den benachbarten verschiedenen Districten. Ein erheblicher endgiltiger Einfluß bleibt aber doch auch hier immer dem „grünen Tische", der höheren und höchsten Stelle. Beim Repartitionssystem wird dann durch Gesetz oder Verordnung auf Grund der Katasterergebnisse die bestimmte Hauptsumme auf die Provinzen u. s. w. vertheilt (s. z. B. 2 preuß. Verordn. v. 12. Mai 1864 f. d. östl. und westl. Prov. Vertheilung von 10 Mill. Thlr.).

§ 62. g) Nach dem Kataster werden für die einzelnen steuerpflichtigen Liegenschaften nach Hebebezirken, auch gemeindeweise, „Flurbücher" und „Mutterrollen" eingerichtet. Hier sind insbesondere die Eigenthumsverhältnisse einzutragen und alle Veränderungen darin „bei der Gegenwart" oder „evident" zu halten. Auch abgesehen von eigentlichen Erneuerungen und umfassenden Revisionen der Kataster sind in diesen Büchern und Rollen aber auch andere Thatumstände „evident" zu halten, welche für das Entstehen und Aufhören der Steuerpflicht von Grundstücken und auf die Veränderung des Reinertrags von solchen maßgebend sind (vgl. preuß. Verordn. f. d. östl. Prov. v. 12. Dec. 1864, § 20). Z. B. Grundstücke werden bebaut und treten aus der Grundsteuer in die Gebäudesteuer über oder umgekehrt; besteuerte gehen unter, werden ganz ertragsunfähig, oder besteuerungsfähige entstehen neu. Bloße Ertragsveränderungen (in Folge veränderter Culturart, Melioration) werden jedoch gewöhnlich nicht berücksichtigt vor Ablauf der Revisionsperiode des Katasters: wodurch man, in dem Normalfall der Ertragssteigerung, absichtlich einen Impuls zu Meliorationen u. s. w. geben und die Befürchtung alsbald erhöhter Steuerpflicht beseitigen will. — Bei der „Evidenzhaltung" erfolgen begreiflich Steuerabmeldungen regelmäßiger als neue Anmeldungen. Daher muß hierauf die Controle sich erstrecken. Ein communales Repartitionssystem, wo jeder Grundbesitzer Interesse hat, den anderen in diesem Puncte zu controliren, erscheint auch hiefür zweckmäßig (§ 65).

h) Die Revision bez. Erneuerung des Grundsteuerkatasters in gewissen, nicht gar zu langen Perioden ist vollends in unserer Zeit der raschen Veränderlichkeit aller den Reinertrag bestimmenden Faktoren unbedingt geboten. Auch der anfangs richtigste Kataster — und wie viel bleibt stets beim besten zu wünschen übrig! — wird bald unrichtig und im Lauf der Zeit immer mehr. So wird dann der Hauptzweck vollends immer weniger erreicht: wenigstens leidlich gleichmäßige Vertheilung der Steuer unter die einzelnen Grundbesitzer. Mehrfach ist denn auch bei den neueren Katastern eine Revision ausdrücklich in Aussicht genommen, wohl selbst eine bestimmte Periode in den Gesetzen genannt, nach welcher eine Revision erfolgen, vor welcher aber — zur Beruhigung der Interessenten — eine solche auch nicht stattfinden soll. (Oesterreich nach dem stabilen Kataster v. 1817 nach 10, jetzt nach 15 Jahren, indem auch von 15—15 Jahren die so lange stabile zu repartirende Grundsteuerhauptsumme gesetzlich festgestellt werden soll. Frankreich nach 30 Jahren.) Aber die Verhältnisse waren meist mächtiger als solche Pläne. Die Revision wird gewöhnlich zu einer völligen Neukatastrirung werden müssen. Mächtige Interessen, aller derer, die in der Zwischenzeit ihre Reinerträge erheblich gesteigert wissen, stemmen sich entgegen, namentlich aber macht der Kostenpunkt[67]) Schwierigkeit und die bisherigen Erfahrungen überzeugen von der Erfolglosigkeit, gute Resultate zu erzielen, was denn auch die Energie lähmt. Dieses Unterbleiben der Revision und die mancherlei guten Gründe dafür sind ein Moment, das bei der Beurtheilung des ganzen Systems erheblich mit ins Gewicht fällt und nicht für dasselbe spricht.

§ 63. Besonderheiten bei der Veranlagung der Wald-Grundsteuer.

67) Auf die Schwierigkeit des Kostenpunkts bei öfteren Revisionen weist mit Recht Schäffle gegenüber auch Neumann hin, Schmoller's Jahrb. 1882, S. 1325. So kostete die Neukatastrirung der 2 westl. preuß. Provinzen, 20—30 Jahr nach der ersten, 1.318.000 Thlr., c. ½ des einjähr. Grundsteuerertrags.

In manchem Einzelnen gestaltet sich die Veranlagung der Grundsteuer etwas verschieden nach den Culturarten, so bei den Specialculturen, bei Weinbergen, bei gewissen Wechselculturen auf demselben Boden (z. B. „Haubergen"), bei dem nicht landwirthschaftlich benutzten Boden u. s. w., wo dann die Gesetze und Verordnungen näher bestimmen, in welcher Weise hier der Ertrag ermittelt, welchem anderen ländlichen Boden zu gewissen Zwecken benutzte Grundstücke gleichgestellt werden sollen u. s. w. Eine besondere Stellung nimmt aber nach seiner ökonomisch-technischen Natur und nach seiner Verbreitung unter den Bodenculturen der Waldboden ein. Für ihn sind daher einige besondere Bestimmungen über die Veranlagung der Grundsteuer nöthig oder es wird auch wohl neben der (überwiegend agrarischen) allgemeinen Grundsteuer eine besondere Wald-Grundsteuer eingerichtet [68]).

Beim Forstboden macht der Umstand, daß derselbe regelmäßig, aber wieder in verschiedenem Maaße (was Masse, Güte, Alter u. s. w. anlangt) mit Wald bestanden ist, besondere Bestimmungen nothwendig. Man läßt dann bei der Katastrirung den Werth des zur Zeit der Abschätzung vorfindlichen Holzbestandes unberücksichtigt und geht von einem mittleren Holzbestand, aber (wie in Preußen) zugleich von der Annahme normaler Vertheilung der Altersclassen des Holzes aus und sucht den normalen Jahresertrag an Holz unter diesen Voraussetzungen zu ermitteln. Dabei sieht man auch etwa von der Verwendbarkeit einzelner Stämme zu Werk- und Nutzholz ab (Oesterreich). Nebennutzungen bleiben auch wohl unberücksichtigt. Die besseren Waldbestände werden dabei allerdings etwas begünstigt. Für ganz neue Waldanlagen oder ganz junge Wälder erfolgen zeitweise Steuerfreiheiten oder Steuerermäßigungen. Der Ertrag wird im Uebrigen nach der Productionsfähigkeit des Bodens, den vorherrschenden Holzarten, den Umtriebszeiten festgestellt, bestimmte Gewinnungskosten werden abgerechnet, der Naturalertrag in Geld nach Durchschnittspreisen, wie bei der agrarischen Grundsteuer, umgerechnet. Weichen einzelne Theile nicht besonders stark ab (in Preußen müssen das zusammenhängende Flächen von mindestens 100 Morgen sein), so wird ein unter gleichmäßiger Bewirthschaftung stehender Waldcomplex als ein Ganzes betrachtet und nur zu einer Bonitätsclasse gezählt. Die Cassifications- und Abschätzungsarbeiten werden allgemein durch technisch gebildete Forstmänner oder unter deren steter Mitwirkung ausgeführt. Die übrigen Punkte sind wesentlich dieselben wie bei der sonstigen Grundsteuer. Mit Rücksicht auf die raschere Veränderung der Holzpreise (in den letzten Menschenaltern, wenn auch mit Rückschlägen, wie in den jüngsten Jahren, fand meist eine starke Steigerung der Preise statt, die Folge der verbesserten Absatzwege und des volkswirthschaftlichen Aufschwungs), sind gerade für die Forsten öftere Katasterrevisionen nöthig, um die Besteuerung im Verhältniß zum anderen Boden und unter den Wäldern selbst gleichmäßig zu erhalten [69]).

6. Kritik des geschilderten Katastersystems [70]).

§ 64. Das System ist ohne Zweifel ein sehr ingeniöses, die ganze Katasterarbeit eine großartige, höchst mühsame Operation. Hat man einmal die Hauptgrundsätze, auf denen sich die ganze Veranlagungsarbeit aufbaut, angenommen — die Grundsteuer als

68) So in Baden, Ges. v. 23. März 1854. S. Rau II. § 333. Preuß. Anweisung f. d. Anleg. der Grundst. bei Holzungen v. 17. Juni 1861. Allgemeine Bestimmungen in der dem Ges. beigefügten Anweisung § 39 und Anlage C § 9; österr. Ges. v. 1869, § 29. Die Waldbesteuerung erfolgt übrigens allgemein nach dem Ertrag —, nicht nach dem Werthkataster (so auch in Baden, wo dann der jährliche „normale Haubarkeitsertrag" mit dem 15fachen zur Bildung des Steuer-Capitalanschlags capitalisirt wird).

69) Intereff. bad. Erfahrungen, Regenauer S. 413 ff., Erhöhung des Steuercapitals der Privatwälder in Folge der neuen Katastrirung nach dem Ges. v. 1854 um 150%, vornemlich in Folge der starken Preissteigerung des Holzes. Ueber Holzpreise u. Waldrente statist. Daten in Wagner, Fin. I. (3. A.) S. 579.

70) Rau II. § 329—331; Hock, öff. Abg. § 26, 27; Hoffmann, Steuerlehre, S. 105 ff.; bes. Höfken, dir. Steuern; Kries, Regel. d. Grundst. in Preußen 1855.

möglichst reine Objectsteuer, die Ertragsermittlung der Parcellen, das Classificationsprincip und die Einschätzung in Classen u. s. w. —, so entwickelt sich das ganze System streng folgerichtig. Man kann in untergeordneten Einzelheiten abweichen, dies und das mag dabei zu verbessern sein, aber in der Hauptsache steht und fällt das System dieser Katastrirung selbst mit den ihm zu Grunde liegenden Principien. Gerade die trotz größten Aufwands von Scharfsinn, Sorgfalt, Zeit, Mühe und Kosten so wenig genügenden Resultate zeigen aber, daß eben diese Principien tiefe, nicht zu beseitigende Fehler enthalten: die oben schon dargelegten allgemeinen der Ertragsbesteuerung überhaupt (§ 42 ff., 46), die speciellen bei der Grundsteuer auf dieser Basis noch insbesondere (§ 48 ff., 57, 58).

An Uebelständen und mißlichen Ergebnissen treten namentlich die folgenden hervor.

1) Die Gleichmäßigkeit der Besteuerung, der eigentliche Zweck der colossalen Operation, wird schon anfangs nicht genügend erreicht und verliert sich später immer mehr mit der verschiedenen Entwicklung der die Erträge bestimmenden Factoren.

Etwas kann dies an der langen Dauer der Operation liegen, wofür die Katastrirung von Frankreich und von Oesterreich nach dem System von 1817 besonders bemerkenswerthe Beispiele sind. Die erstrebte Sorgfalt, die große Kostspieligkeit, der Mangel an technisch geübtem Personal haben solche lange Dauer veranlaßt. Die Folge ist, daß wenigstens in Perioden, wie den neuzeitlichen, mit ihrer raschen Veränderung der Verhältnisse, die später katastrirten Länder (in Oesterreich z. B. Böhmen beim Kataster von 1817) schon deshalb ungünstiger wegkommen als die früher katastrirten, indem cet. par. ihre Erträge höher veranschlagt werden. Eben deshalb hat man neuerdings in größeren Ländern sich mit einer etwas weniger sorgfältigen, generelleren Aufnahme (§ 59) begnügt, und mit allen Kräften die vollständige Durchführung der Operation in verhältnißmäßig kurze Zeit zusammendrängt (Preußen 1861—65, Oesterreich 1870—79). Dadurch vermeidet man jenen Uebelstand, die Kosten fallen aber in solchen kurzen Perioden noch schwerer ins Gewicht und das Verfahren verbürgt doch schon anfangs noch weniger Gleichmäßigkeit der Resultate. U. A. muß man auch hier ein größeres Personal haben, das bei allen Instructionen, Controlen u. s. w. doch weniger gleichmäßig arbeiten wird, eben weil es so viele Leute umfaßt, während man bei dem anderen Verfahren einen Theil des länger erprobten, durch den Dienst selbst eingeschulten Personals in verschiedenen Gegenden nach einander benutzen kann, was der Gleichmäßigkeit der Aufnahme zu Gute kommen wird. Trotzdem möchte, wenigstens in unserer rasch lebenden Zeit und in großen Ländern, das preußische System den Vorzug verdienen.

Wie wenig befriedigend aber schon anfangs die Resultate oft sind, das bezeugt die vorgekommene Nothwendigkeit, sofort wieder, noch vor der practischen Benutzung des Katasters, eine Revision eintreten zu lassen (rhein.-westf. Kat.), ferner die Thatsache, daß die Auflegung der Grundsteuer nicht einmal allgemein nach dem Kataster erfolgt, zum Theil wenigstens, weil dessen Daten dazu für zu wenig correct gelten (Frankreich), endlich der erbrachte Nachweis der wirklichen Ungleichmäßigkeit des Katasters (Oesterreich, Frankreich u. v. a. L.).

In Frankreich [71]) ist man bis zur letzten Consequenz des Systems gegangen, hat wiederholt berichtigt, aber schließlich benutzt man den Kataster nicht einmal zur Bestimmung und Auflegung der Grundsteuerhauptsummen, die ohne Rücksicht auf den Kataster nach den alten Grundlagen und mit Benutzung von Thatsachen des Verkehrs (Kauf-, Pachtpreise u. s. w.) bestimmt und auf die Departements und Arrondissements, auch auf die Gemeinden nur mit geringer Rücksicht auf den Kataster vertheilt werden, bloß innerhalb der Gemeinden erfolgt die Vertheilung nach dem Kataster, was auch noch — vielleicht selbst am meisten! — fraglich richtig ist (Ges. v.

71) Hock, Fin. Frankr. S. 142, Vignes a. a. O. I. 30 ff. Kaufmann, Fin. Fr.s S. 175 ff. (über die neueren Klagen betreffs der localen u. depart. Ungleichmäßigkeit u. über die wenig genügenden Abhilfsmaßregeln), auch die Tab. S. 187 über das Verhältniß des Grundsteuersatzes zum angenomm. Reinertrag der einzelnen Departements.

31. Juli 1821). Trotz allmäliger Ausgleichungen sollen noch größte Ungleichmäßigkeiten bestehen: Departements, die 2½mal, Gemeinden, die 10mal so hoch als andere besteuert sind! Lohnt dann die Mühe?! — In Oesterreich hat man vor der Erneuerung des Katasters nach dem Ges. v. 1869 die große Ungleichheit der Steuerfüße mit durch die Ungleichheit der Katasterarbeiten veranlaßt angesehen. Untersuchungen ergaben, daß bei Katastrirungen nach dem System v. 1817 die vierprocentige Rente vom wirklichen Werth von Ländereien einmal mit 3, ein andermal mit 50% besteuert wurde, — 1 : 16—17, statt der „Gleichmäßigkeit"! Höfken a. a. O., S. 23. Die besseren Resultate kleiner Länder (K. Sachsen, thür. Staaten) besagen dem gegenüber um so weniger, da sie doch auch nur für kurze Zeiträume diesen Werth behalten.

Revisionen in nicht zu langen Perioden sind eben deshalb um so nothwendiger (§ 62). Aber auch sie können nichts endgiltig Genügendes schaffen und der Kostenpunkt kommt auch bei ihnen sehr in Betracht.

2) Die Kosten für ein so wenig befriedigendes Werk sind sehr erheblich, leicht dem 1—2jähr. Ertrag der Grundsteuer gleich (Rau). Auch wenn man die anderweiten Vortheile der Katastrirung, namentlich der Messung, deren Kosten gewöhnlich den Haupttheil bilden, in Anschlag bringt, ist diese Kostenfrage bei der Beurtheilung des Systems doch sehr mit zu berücksichtigen. Durch die Verlangsamung der Operation fallen die Kosten zwar weniger schwer auf das einzelne Jahr und ganz oder theilweise kann man sie auch von den Grundsteuerpflichtigen selbst oder von den Selbstverwaltungskörpern (Provinzen u. s. w.) tragen lassen, statt von der Staatscasse. Aber das ändert doch am schließlichen Ergebniß nichts[72]).

3) Die geringe Brauchbarkeit des Katasters, wachsenden öffentlichen Finanzbedarf durch die Grundsteuer zu decken und die Bedenklichkeit erheblicher Zuschläge zu dem Staatssteuersatz für Gemeinderechnung u. s. w. ergiebt sich aus dem Dargestellten deutlich, was unser früheres Urtheil über die Grundsteuer bestätigt. Denn einfache Erhöhung des Steuerfußes macht die ohnehin vorhandene und steigende Ungleichmäßigkeit der Belastung der einzelnen Steuerobjecte und Subjecte immer größer und damit unerträglicher. Diese Verhältnisse bestimmen dann eine gewisse Stabilität des Steuerfußes, solange die Kataster nicht verbessert sind. Die Stabilität wenigstens der Staatsgrundsteuer in der Praxis erklärt sich daraus mit[73]).

7. Reform der Grundsteuer[74]).

Trotz aller dargelegten Mängel wird die einmal bestehende Grundsteuer beizubehalten sein. Wie andere Ertragssteuern löst auch sie als Objectsteuer in Verbindung mit Subjectsbesteuerung für Staat und Commune noch mit am besten die Aufgabe, bei der Verschiedenheit des Orts der Ertragsquelle und des Wohnsitzes der Person, welche den Reinertrag dieser Quelle als ihr Einkommen bezieht, ähnlich im Fall von Actiengesellschaften u. dgl. die Besteuerung überhaupt leidlich richtig und gerecht durchzuführen. Die gelegentlich neuerdings geforderte völlige Beseitigung der Grundsteuer hätte, selbst wenn alsdann die betreffenden Steuerpflichtigen durch directe Personalsteuern angemessen getroffen werden, doch wie bei allen lange bestehenden Realsteuern die mißliche Folge, einigermaßen wie ein Geschenk an den Grundbesitzer auf Kosten der Volksgemeinschaft zu wirken, und zwar wie ein Geschenk nicht nur im Steuerbetrage, sondern im Betrage der capitalisirten Steuer. Das ist auch gegen erhebliche Ermäßigungen der Grundsteuer einzuwenden (K. Sachsen), da die ausreichende Compensation durch andere Steuern, so in Sachsen durch die Einkommensteuer, doch fraglich bleibt.

72) Beispiele bei Rau II. § 329, bei Engel, preuß. stat. Zeitschr. 1866. Der französische Kataster, 1807—50, kostete 140 Mill. Fr., der österr. Kataster von 1817 für ca. 4000 Quadratmeilen (nebst Detailsvermessung in weiteren ca. 2000 Quadratmeilen) 1817—60 38 Mill. fl., der preußische in den westlichen Provinzen $4.^{54}$ Mill. Thlr., bei der Erneuerung 1861—65 $1.^{33}$ Mill. Thlr., in den östlichen Provinzen desgl. $8.^{28}$ Mill. Thlr. Die Quadrat-Meile in Frankreich ca. 3800 Thlr., Oesterreich für dieses Gebiet über 4000 Thlr., östl. preuß. Provinzen 2010, westliche bez. 5429 und 1558, K. Sachsen 3313, Gr. Hessen (Messung u. Classeneintheil.) 4343, Haupttheil des östl. Oberitalien 10,443 Thlr.

73) Wie die einfache Erhöhung des Steuerfußes wirkt, zeigte besonders Oesterreich. Wenn z. B. die 16% des Ordinariums des Kat. von 1817 reell in 3 Fällen 12, 10 und 6% waren, wurden diese Sätze bei 50% Erhöhung des Ordin. 18, 15 und 9, also, was hier entscheidet, absolut noch viel ungleicher.

74) Stein II. 49 ff., vgl. auch die früheren Auflagen von Stein, so d. erste S. 256 ff., die ähnliche Vorschläge machte, wie sie unten erfolgen; Schäffle, Steuerpol. S. 294 ff. Neumann, in Schmollers Jahrb. 1882 S. 1309 ff. passim.

Umgekehrt wird man aber, wenn auch keine unbedingt grundsätzliche, so doch eine möglichste Stabilität des Steuerfußes der Grundsteuer und der Zuschläge zu ihr für die Selbstverwaltungskörper fordern müssen, um der aus Erhöhungen des Steuerfußes hervorgehenden Tendenz zu einer weiteren Verminderung des Preises der Grundstücke selbst entgegen zu wirken. Deshalb sind hier im Falle größeren Bedarfs andere Steuern erforderlich, besonders, soweit es sich um direkte Steuern handelt, eine Personal- und Einkommen- (eventuell auch Vermögens-) Steuer. Um aber eine solche unter der ländlichen Bevölkerung durchzuführen, wird man, wie jüngst namentlich Schäffle richtig betont hat, doch trotz der ihnen anhaftenden Mängel die Grundsteuerkataster kaum entbehren können. Sie geben vielfach doch einige sonst fast ganz fehlende und oft auch sicherere Anhaltspunkte zur Ermittlung der Steuerfähigkeit und der Einkommen- und Vermögensverhältnisse der Grundbesitzer und Landwirthe, als sonst vorhanden oder durch andere Aufnahmen und Deklarationen der Steuerpflichtigen selbst zu erlangen sind. Für den Staat würde es dann wohl räthlich sein (wie neuerdings in Preußen geplant wird. Ges. v. 16. Juli 1880), durch die Entwicklung anderer Steuern den Ertrag der Staats-Grundsteuer ganz oder theilweise (½ in Preußen) entbehrlich zu machen und ihn den Selbstverwaltungskörpern, besonders den Gemeinden, zu überlassen, welche alsdann von weiteren Communal-Zuschlägen zu dieser Steuer völlig oder großentheils würden absehen können.

Soweit die Grundsteuer hier als eine im Steuerfuß möglichst stabile verbleibt, würde nun zu fragen sein, ob denn nicht einige der Uebelstände, welche dieser Steuer in der jetzigen Einrichtung ankleben, besonders in Betreff der Ungleichmäßigkeit, beseitigt oder wesentlich verringert werden können? Dafür bietet sich wohl folgender Weg.

Es wäre die Staats- wie die Communal-Grundsteuerschuldigkeit der Gemeinde (eventuell des Kreises) als ein Ganzes zu betrachten, dessen Untervertheilung auf die einzelnen Steuerpflichtigen zwar im Anhalt an, aber auch mit erlaubten Abweichungen vom Kataster stattfände, in der Regel jährlich von Neuem (System der „Selbstbesteuerung", Stein). Es würde dabei eine Reihe der Umstände zu berücksichtigen sein, welche jetzt im Allgemeinen im Kataster unberücksichtigt bleiben, wie die Persönlichkeit des Wirths und Besitzers, das Betriebssystem, die Lage der Grundstücke zum Hof, die Zerstreuung und Zahl der Parcellen seiner Wirthschaft, der Ernteausfall, individuelle Verhältnisse im einzelnen Erntejahr u. s. w. Hier böte sich dann auch mitunter ein Mittel, die Verschuldung zu beachten, — wenn auch kaum, die Schuldzinsen mit der Quote der Steuer zu belegen. Durch das Alles würde in berechtigter Weise etwas Personalsteuerartiges in die starre Objektbesteuerung eingeführt. Die Interessenten selbst hätten hier (wie bei der Gewerbesteuer in Preußen, § 87) bei der Vertheilung der Steuer mitzuwirken, welche aber von Communalorganen durchgeführt würde, unter Controle von und mit Rekurs an Staatsorgane. Durch ein solches Verfahren erhält man auch brauchbares Material zur Personal-Einkommenbesteuerung[75]).

75) Dabei wäre es auch durchführbar, den von Stein wieder angeregten Gedanken zu verwirklichen und ganz kleine Grundbesitze steuerfrei zu lassen (agrarisches „Existenzminimum"), wobei aber doch auf die Art und Höhe anderweiten Erwerbs Rücksicht zu nehmen

Stellt man sich eine derartige Verbesserung der Untervertheilung der Grundsteuer als durch einige Zeit eingebürgert voraus, so wird es auch leichter, eine allgemeine Erneuerung des Katasters vorzunehmen und dabei, der eingetretenen Entwicklung der Erträge gemäß, den Gesammtbetrag der Grundsteuer für Staat und Commune zu erhöhen, wenn der Finanzbedarf das fordert und andere Steuern nicht vermehrt oder erhöht werden sollen. Solche Erhöhungen sind weniger lästig, wenn eben beim einzelnen Steuerpflichtigen, den sie doch schließlich treffen, auf jene mehr individuellen und persönlichen Umstände Rücksicht genommen wird.

2. Die Gebäudesteuer.

Die Gesetzgebung s. o. in §. 23—28. Bes. beachtenswerth die österr. (Ges. v. 23. Nov. 1820, 9. Febr. 1882), preuß. (Ges. v. 21. Mai 1861), baier. (Ges. v. 15. Aug 1828, 19. Mai 1881), bad. (Ges. v. 26. Mai 1866), französ. (s. über die Grundst. o. S. 230, Ges. v. 29. Juli 1881, (Trennung von d. Grundst.); Thür- u. Fensterst. Ges. v. 4. Frimaire VII). Speciallit. in d. system. Werken und Lehrbüchern. Rau II. § 342–357; Stein II. 60–82; Hock, öff. Abg. § 28; Schäffle, Steuerpol., Reformvorschläge S. 310–320. v. Myrbach, Besteuer. d. Gebäude u. Wohnungen in Oesterr., Tüb. Zeitschr. 1884 u. 85 (auch für die Theorie, Praxis und bes. die Geschichte dieser ganzen Steuer zu beachten. Er sucht ihre selbständige Entwicklung in den Städten Oesterreich's zu begründen, unabhängig von der Grundsteuer. Aber ob sich das so verallgemeinern läßt? Und auf dem Lande gieng es doch nicht ganz ebenso.) Einiges im Katasterwesen ist ähnlich wie bei der Grundsteuer, auch begegnen mehrfach dieselben principiellen Streitfragen, wofür jetzt auf das Vorige zu verweisen ist.

1. Wesen und Umfang der Gebäudesteuer.

§ 66. Sie war früher wohl mehrfach näher mit den schon in den alten Vermögenssteuern enthaltenen Grundsteuern verbunden und ist noch heute bisweilen ein besonderer Theil derselben (Frankreich bis 1881), sonst aber gegenwärtig meist als selbständige Ertragssteuer eingerichtet, für den Boden (area) und das Gebäude (nebst Hof, Hausgarten) oder für letzteres allein, indem der Boden selbst noch der Grundsteuer unterliegt. Als Ertragssteuer will sie den aus dem Gebäude sich ergebenden Reinertrag treffen, der dem Eigenthümer als solchem (oder dem dauernden Nutznießer) als Einkommen zufließt. Sie unterscheidet sich hierin von der technisch und sonst verwandten Wohnungs- oder Miethsteuer (auch Haussteuer genannt), welche den Benutzer der Wohnung (also eventuell auch wieder der Eigenthümer als Selbstbewohner) als Verbrauchs- (Aufwands-)steuer treffen will.

Mitunter gehen diese beiden Steuern in einander über, z. B. wenn gesetzlich oder thatsächlich der Eigenthümer für den Bewohner (Miether) die Wohnungssteuer auslegt (Oesterreich, „Zinskreuzer") oder umgekehrt der Bewohner die Gebäudesteuer für den Eigenthümer. Auch wenn hier gesetzlich dem Steuerzahler das Recht zusteht, die ausgelegte Steuer sich vom anderen Theil ersetzen zu lassen (Frankreich, Thür- und Fenstersteuer), geschieht das formell nicht immer und materiell kommt es auf die Regelung des Miethpreises an, die wieder von den Conjuncturen abhängt. Man kann daher eine Steuer wie die französische Thür- und Fenstersteuer recht wohl zu den Gebäude-Ertragssteuern rechnen. Aehnliches gilt doch auch von der brit. Haussteuer, den deutschen städtischen Miethsteuern u. s. w., wie man freilich auch umgekehrt die Gebäudesteuern vielfach mit als Aufwandsteuern nach gewissen Ueberwälzungsverhältnissen und practischen Wirkungen (§ 67) anzusehen hat. — Die selbständige Entwicklung der Gebäudesteuer in den Städten, für städtische wie für staatliche Zwecke, zeigt für Oesterreich gut v. Myrbach a. a. O. Für die städtische Gebäudesteuer, bes. in Deutschland, wird dieser Entwicklungsgang auch sonst wohl ähnlich anzunehmen sein. Beachtenswerth ist auch nach v. Myrbach's Darlegung, wie die Steuerexemtionen der Privilegirten (Adel, Geistlichkeit) auf die Ausbildung der Gebäudesteuer zur Realsteuer hinwirken mußten, um die großen Nachtheile für die Städte und bes. für die Bürger zu verhüten, wenn städtische Gebäude so durch Erwerb Seitens der Privilegirten steuerfrei wurden und demgemäß die Steuerlast für die übrigen Grundbesitzer stieg.

---

wäre. Ebenso ließe sich hier Schäffle's Wunsch, die eigentliche (Prioritäts-)Grundrente höher zu besteuern, vielleicht berücksichtigen und auch ein progressiver Steuerfuß für Latifundien und für Grundstücke, welche zu bloßen Zwecken persönlichen Genusses der productiven Verwendung entzogen werden (Stein), hätte wohl bei solcher Einrichtung leichter Aussicht, angewandt zu werden.

Der Umfang der Gebäudesteuer läßt sich verschieden bestimmen und ist in der Praxis auch nicht gleich, was bei statistischen Vergleichen der Erträge zu beachten ist. Wegen des engen Zusammenhangs mancher Gebäudeerträge mit landwirthschaftlichen und gewerblichen Erträgen bietet die richtige Bestimmung des Umfangs auch Schwierigkeiten. Für dieselbe ist folgendes Schema von Gebäudearten zu beachten:

1. Unterscheidung nach dem Zweck: a. Wohngebäude, incl. Gebäude zur Aufbewahrung von gewöhnlichen Gebrauchsgegenständen des Haushalts; b. Geschäfts- oder gewerbliche Gebäude für Produktions- und Erwerbszwecke, hier besonders α. landwirthschaftliche aller Art, β. industrielle, merkantile (auch Lagerhäuser u. dgl.).

2. Unterscheidung nach der Lage: a. städtische, b. ländliche. Diese Unterscheidung auch in Kombination mit derjenigen von Wohn- und Geschäftsgebäuden.

3. Nach der Art der Ertragserzielung: a. selbst bewohnte (wo der Werth der Wohnung eben Ertrag oder Einkommenstheil), b. vermiethete.

An und für sich läßt sich eine ganz allgemeine Gebäudesteuer oder eine auf gewisse Kategorieen beschränkte durchführen und rechtfertigen. Das Vorgehen der konkreten Gesetzgebung muß sich nur dabei mit nach dem Vorhandensein und der speciellen Gestaltung anderer Ertragssteuern, besonders der Grund- und Gewerbesteuer, richten.

Die Reinerträge der Landwirthschaft und solcher Gewerbe, welche mit bestimmten Gebäuden technisch eng zusammenhängen, lassen sich nur sehr willkürlich auf die Gebäude einer- und die anderen Produktionsmittel anderseits zurückführen und entsprechend zerlegen. Das spricht wohl dafür, die Wohngebäude allein der besonderen Gebäudesteuer zu unterstellen, sobald eine angemessen eingerichtete Grund- und Gewerbesteuer besteht, um so mehr, da vielfach, besonders bei den vom Eigenthümer selbst benutzten gewerblichen Gebäuden (auch in der Landwirthschaft), die specielle Ertragsermittlung größere Schwierigkeiten macht und zum Theil nach anderen Methoden erfolgen muß als bei den Wohngebäuden. Werden die gewerblichen Gebäude dennoch mit besteuert, so müßte man eigentlich bei der Grund- und Gewerbesteuer eine entsprechende Gutschrift der Gebäudesteuer vornehmen. Sonst besteht pro tanto Doppelbesteuerung.

Freilich macht bei einer Beschränkung des Umfangs der Gebäudesteuer auf die Wohngebäude wieder die Trennung der zu Wohn- und zu Gewerbszwecken dienenden Theile eines Gebäudes (auf dem Lande, theilweise auch in den städtischen Gewerben, besonders den Großbetrieben) und vielfach noch mehr (bei der Hausindustrie, kleinen Handwerken, auch manchen liberalen Berufen) der Umstand Schwierigkeit, daß derselbe Raum gleichzeitig beiden Zwecken dient. Das ist für eine allgemeine Gebäudesteuer geltend zu machen, bei welcher jedoch solchen Umständen, dem Mehr oder Weniger des Vorwaltens des einen oder anderen Zwecks auch wohl Rechnung zu tragen ist.

Die Besteuerung der selbst bewohnten Häuser des Eigenthümers ist geboten, denn dies Selbstbewohnen stellt eben den sonst in der Miethe hervortretenden Ertrag dar.

Bestimmt man den Umfang mit nach steuertechnischen Zweckmäßigkeitsgründen, so empfiehlt sich auch die alleinige Besteuerung der Wohngebäude und hier wieder der städtischen, wo viele Häuser vermiethet werden, am meisten.

Die Beibehaltung der Grundsteuer (für den Hausplatz, Area, Hof, kleinen Garten) neben der Gebäudesteuer (Frankreich, Besteuerung der Area als bestes Ackerland, früher Rheinpreußen u. a. L. m.) complicirt die Sache unnöthig und ist besser aufzugeben (so in Preußen nach dem Ges. v. 1861, desgl. in Oesterreich).

Die Praxis zeigt manche Verschiedenheiten in der Bestimmung des Umfangs und demnach in Betreff der „Gebäudesteuer-Freiheiten" für gewisse Kategorieen von Häusern. Von diesen sind dann noch bleibende und zeitweilige „Steuerbefreiungen" von Häusern an sich steuerpflichtiger Gattungen zu unterscheiden: aus

Specialtiteln, so namentlich wegen des Zwecks, dem sie dienen, und wegen der Person des Eigenthümers, für „öffentliche" (in verschiedener Auffassung und Begrenzung, insbesondere für die Gebäude der Verwaltungszwecke des Staats, der Gemeinden u. s. w., auch für kirchliche, Schul-, Kranken-, Armenanstaltsgebäude u. dgl. m.) bleibend; ferner für Neubauten zeitweilig, mitunter im Interesse der Förderung des Neubaus (nicht immer passend, weil leicht nur speculative Steigerung des Werths der Baustellen und der Bodenrente begünstigend, — Wien, Stadterweiterung auf dem Glacis! —), gelegentlich auch wegen und während „Leerstehens" der Häuser (Nichtvermiethung von Miethhäusern), oder wegen „Nichtvermiethbarkeit nach den Ortsverhältnissen", wo auch Ermäßigungen des Steuersatzes oder Begünstigungen in der Veranlagung (Annahme geringerer Größe u. dgl.) vorkommen (für „Schlösser" u. dergl.).

Beispiele der Gesetzgebung. Preußen, Gesetz vom 21. Mai 1861, § 2; steuerfreie Kategorieen die unbewohnten, nur zum Betrieb der Landwirthschaft dienenden, auch die zu gewerblichen Anlagen gehörenden, die nur zur Aufbewahrung von Brennmaterialien, Rohstoffen, zur Stallung des gewerblichen Zugviehs gehören. Halbbesteuert (2%) die ausschließlich oder vorzugsweise dem Gewerbebetrieb dienen (Fabriken, Hüttenwerke, Mühlen u. s. w. mit den zugehörigen Vorrathsräumen). Steuerbefreiung genießen „öffentliche Gebäude" im weiten Umfang. Für Neubauten und Verbesserungen Befreiung für 2 Kalenderjahre nach Ablauf des Jahres, in dem sie nutzbar geworden. Baiern, Ges. v. 15. Aug. 1828, 19. Mai 1881: allgemeine Haussteuer von der „Nutzung" aus Häusern in Städten, Märkten und auf dem platten Lande. Von der Steuer befreit nur alle Staatsgebäude, Kirchen, öffentliche Schul- und Erziehungshäuser, diejenigen Stiftungsgebäude, in denen öffentliche Wohlthätigkeitsanstalten, Schloßgebäude der Standesherren. Oesterreich, Ges. v. 23. Jan. 1820: steuerpflichtig alle Wohngebäude; öffentliche, kirchlichen, humanitären Zwecken dienende Gebäude sind im Allgemeinen steuerfrei, darüber viel Specialbestimmungen. Zeitliche Befreiungen wegen Neubauten (früher, 3—20 bis 30 Jahre), mit vielen Einzelbestimmungen (10. Febr. 1835 f. eine Reihe von Kronlanden), 1848 ff. mehrfach Befreiungen, um im Interesse der Arbeiter u. s. w. zum Bauen anzueifern (12 bis 20jährig!). Generelle neue Regelung durch Ges. v. 3. März 1868 und Ges. v. 15. März 1876 (15—20jährig f. gewisse Neubauten), jetzt endgiltig durch Ges. v. 25. März 1880 (12 Jahre; doch dabei keine Befreiung von anderen öffentlichen Lasten, wie Gemeindezuschläge u. dgl. Ferner werden auch von diesen zeitweilig steuerbefreiter Häusern 5% Steuer des erzielten Reinertrags genommen, wobei bei den ganz hauszinsfreien Häusern vom Rohertrage zur Feststellung des Reinertrags die Hypothekenzinsen abgehen, Ges. v. 9. Febr. 1882, s. über die eigenthümlichen Konsequenzen hiervon v. Myrbach a. a. O. 1885 S. 137, auch 132). Der nationalökonomische Vortheil solcher Befreiungen ist sehr fraglich. Nur die enorme Höhe der österreichischen Hauszinssteuer erklärt sie. Chlupp § 104—106. Zeitweilige Befreiung von der Hauszinssteuer bei Leerstehen. — Frankreich: Viele besondere Bestimmungen bei der Grund-, der Thür- und Fenster- und der Wohnungssteuer. Z. B. die zum landwirthschaftlichen Betrieb dienenden Gebäude werden zur Grundsteuer nur für den Boden nach dem Satze des besten Ackers in der Gemeinde besteuert, und sind frei von der Thür- und Fenstersteuer. Letzteres auch die „Manufacturen", Fabriken u. dgl. (S. Perroux-Joppen § 281).

2. Berechtigung, Verhältnißmäßigkeit, Ueberwälzung der Steuer.

§ 67. In einem allgemeinen System der Ertragssteuern ist eine besondere Gebäudesteuer berechtigt, ja nothwendig und unter heutigen wirthschaftlichen Verhältnissen, sowie aus steuertechnischen Gründen auch eine völlige Lostrennung derselben von der Grundsteuer und eine Verselbständigung das Richtige. Nur ist zu beachten, daß gerade die Gebäudesteuer von dem eigens bewohnten Hause ebenso wie die Wohnungs- (Mieth-) Steuer in besonderem Maße den Charakter einer Verbrauchssteuer und damit einer solchen Einkommensteuer annimmt, welche aus einem einzelnen, wenn auch wichtigen Aufwand auf die Höhe des Einkommens schließt. Darin liegt eine Schwäche dieser beiden an die Wohnung sich anknüpfenden Steuern, da gerade der Schluß vom Wohnungsaufwand auf die Höhe des Einkommens ein unsicherer ist und dieser Aufwand in sehr verschiedenem Verhältniß zum Einkommen steht.

Ein Haupteinwand gegen die Wohnungs- oder Miethssteuer, vollends, wenn diese (Berlin 6⅔ %, Wien 9½% u. a. österr. O. m. (1—10%) abweichend Paris) als proportionale, gleichquotige statt wenigstens als progressive und in diesem Fall erst annähernd gleichquotig werdende

eingerichtet ist! Denn 1) ist die Wohnungsausgabe eine ungleiche Quote vom Einkommen, namentlich in Städten, zumal Großstädten steigt diese Quote mit der Verkleinerung des Einkommens und umgekehrt (Untersuch. über Berlin, Hamburg u. a. O. von Schwabe, Bruch, Laspeyres, s. z. B. Berl. städt. statist. Jahrb. III. 12), weshalb hier nur durch progressiven Steuerfuß eine gewisse Gleichquotigkeit erreicht wird. — 2) Das Wohnungsbedürfniß ist nach individuellen Verhältnissen, Einzelstehende, Familie, deren Größe u. a. Umstände, meist sehr verschieden, so daß diese Steuer hier mitunter wie die schlimmsten, auf den Consum überwälzten Verbrauchssteuern (Salz) kopfsteuerartig wirken kann (kann, nicht: muß, denn es kommt eben auf die Bewegung der Preise bez. Miethspreise an). — 3) Gegen diese Steuer als Staatssteuer erhebt sich noch das weitere Bedenken, daß nach der Größe der Wohnorte u. s. w. der Wohnungsaufwand sehr ungleich ist, erheblich höher, als Quote vom Einkommen, besonders in Großstädten (s. Wagner, Fin. I. 2. Aufl. S. 177), so daß wieder der gleiche Steuersatz hier ungleichmäßig wirkt. Er müßte, gegen die Praxis, in solchen Städten niedriger sein.

Die richtige Verhältnißmäßigkeit der Gebäudesteuer zu den anderen Ertragssteuern, selbst nur zur nächst verwandten Grundsteuer, fehlt regelmäßig, sogar noch in stärkerem Grade als für die Grundsteuer. Ein höheres Ausmaß der Gebäudesteuer, besonders in Städten, wo die „Conjuncturen" die Miethen ohne neue Leistungen des Eigenthümers steigern, ist aber gerechtfertigt. Hier gilt im Wesentlichen das in § 49, 50 Gesagte.

Die Gebäudesteuer, besonders in Städten (§ 69) ist die am einfachsten durchzuführende Ertragssteuer, eine Erneuerung ihres Katasters viel leichter als bei der Grund- und Gewerbesteuer, weshalb sie auch öfters, schon in kürzeren Perioden, eintritt, selbst jährlich (österreichische Hauszinssteuer). Vollends bei schwieriger Finanzlage und daraus hervorgehender fiscalischer Tendenz der Gesetzgebung und Verwaltung (Oesterreich) wird daher diese Steuer besonders leicht im Ertrag gesteigert, dadurch aber unverhältnißmäßig hoch gegenüber den anderen Ertragssteuern werden (Oesterreich). S. die statist. Daten o. in § 49. Die übliche Willkür in allen diesen Dingen, auch bei den euphemistisch „rationell" genannten Ertragssteuer-„Systemen" ergiebt sich u. A. auch aus der Ungleichheit der Quoten, welche die Gebäudesteuer von den directen Steuern in verschiedenen Ländern ausmacht, speciell aus dem Verhältniß der Erträge der Grund- und Gebäudesteuern, wobei freilich zu beachten, ob und wieweit die Gebäude auch der Grundsteuer unterliegen.

Die Zuversicht, daß durch die „Ueberwälzung" der Gebäudesteuern (ähnlich der Miethsteuern) schon die richtige und gerechte Ausgleichung in der Vertheilung der Steuerlast herbeigeführt werden würde, will auch hier wenig besagen. Ob und in welcher Richtung (vom Eigenthümer auf den Miether bei der Gebäudesteuer oder umgekehrt, vom Miether auf den Eigenthümer bei der Miethsteuer oder umgekehrt) und in welchem Maße die Steuer überwälzt (fort- oder rückgewälzt) wird, das hängt in der Praxis — doch das Entscheidende: besonders hier von dem maßgebenden Einfluß der gerade obwaltenden „Conjuncturen" ab, worauf der Einzelne unmittelbar wenig oder keinen Einfluß hat. Miethpreis und Steuerbetrag bilden hier zusammen eine Größe, welche sich im Ganzen nach diesen Conjuncturen, den Verhältnissen von Angebot und Nachfrage u. s. w. ändert.

Die Fortwälzung der Gebäudesteuer auf den Miether wird gelingen bei einer das Angebot und dessen etwaige Vermehrung durch Neubauten u. s. w. noch übersteigenden Nachfrage nach Wohnungen, namentlich wenn die Kaufkraft der Consumenten ohnehin noch gleichzeitig gestiegen ist, und das Bauen theurer wird, — also wenn die Bedingungen für Miethsteigerung so wie so günstig liegen, z. B. in großen Städten in der Zeit aufsteigender volkswirthschaftlicher Conjunctur überhaupt (Deutschland 1871 ff.). Umgekehrt, wenn die Verhältnisse gerade engegengesetzt sind. Selbst die miethcontractliche Uebernahme des Quotenantheils an der Gebäudesteuer durch den Miether (Berlin) wird dann die Belastung des Eigenthümers nicht verhüten, denn eventuell wird eben die Miethe entsprechend herabgehen. Gelingt in gewissen Conjuncturen die Belastung des Miethers, so kann freilich auch ein Rückwälzungsproceß eintreten, besonders bei hohen, die Wohnungsausgabe im Ganzen erheblich steigernden Steuern (Wien und andere österr. Städte): die Miether begnügen sich mit kleineren oder schlechteren Wohnungen, so daß bei den größeren der Eigenthümer wieder belastet wird, bei den kleineren aber der Preis um so mehr steigt, also eine verhängnißvolle Mehrbelastung der „kleinen" Leute als Miether. Sehr ungünstig kann die Lage der Hauseigenthümer in herabkommenden, an Bevölkerung sinkenden Orten werden, wo sie dann die Steuer ganz zu tragen haben, denn nach der technischen Natur und Dauer der Wohngebäude, ihrer öfters beschränkten Benützung für gewerbliche Zwecke kann eine sofortige Angebotsverminderung, hier die Voraussetzung einer Fortwälzung der Steuer, nicht erfolgen. — Der Eigenthums-Wechsel von Häusern (Kauf, Erbgang) giebt wohl besonders Gelegenheit zu „Steueramortisationen", indem der kapitalisirte Steuerbetrag am Uebernahmspreise abgeht und somit der neue

Erwerber eigentlich keine Gebäudesteuer entrichtet. Gute Belege für dies Alles in Oesterreich bei der hohen Hauszinssteuer, neue Steuererhöhungen wohl mit dem Hinweis auf diese Steueramortisation motivirt (v. Myrbach a. a. O. Tüb. Zeitschr. 1885 S. 115). Näheres über die Ueberwälzung der Hauszinssteuer eb. S. 405 ff. Der Einwand gegen mich daselbst enthält m. E. keine genügende Widerlegung meiner Auffassung der practischen Vorgänge.

Diese eigenthümlichen Ueberwälzungsverhältnisse der Gebäude- als Ertragssteuer und der Wohnungs- als Verbrauchs- bez. Einkommensteuer sind bei der speciellen Regelung dieser Steuern, so in Betreff des Steuerfußes, je nach den vorhandenen concreten Umständen möglichst mit zu berücksichtigen.

3. Veranlagung der Gebäudesteuer.

§ 68. Hier sind wieder die verschiedenen früher besprochenen Katastersysteme (§ 33, 54 ff.) anwendbar und thatsächlich in Anwendung [76]).

Da wenigstens bei vielen und in unseren Zeiten bei immer mehr Gebäuden, besonders bei den städtischen, namentlich den vermietheten Wohngebäuden eine directe Ertragsermittlung nicht schwierig, jedenfalls leichter als fast bei allen anderen Ertrags- (und Einkommen-) Steuern ist, so empfiehlt sich für stadtartige Wohnorte und für diejenigen Gebäude, bei welchen die Verhältnisse auf dem Lande ähnlich liegen, der Ertrag- statt des Werthkatasters und der Abschätzungs- statt des Classenkatasters. Nur in Ermangelung genügender Anhaltspunete für die Ermittlung des individuellen Ertrags, daher bei ländlichen Wohngebäuden, wird eine Classenkatastrirung nach passend gewählten Merkmalen anzuwenden sein. Zu solchen Merkmalen, neben anderen, kann auch der Flächenraum des überbauten Grundstücks (zuzüglich des Hofraums und kleiner Hausgärten) gerechnet werden. In diesem speziellen Falle, nicht in demjenigen des Ertrags- und Abschätzungskatasters, erscheint eine Gebäude-Grundsteuer oder die principielle Ausdehnung der Grundsteuer auf die Gebäude (Frankreich) noch jetzt erwägenswerth, wenngleich auch hier nicht unbedingt zweckmäßig oder gar nothwendig. Im Wesentlichen hat man es daher bei den modernen Gebäudesteuern mit zwei typischen Hauptformen, wie sie am besten die österreichische Gesetzgebung unterscheidet, zu thun, für welche auch die österreichische amtliche Terminologie passend ist: eine Gebäude- (oder Haus-) Zinssteuer und eine Gebäude-Classensteuer. Die sonst vorkommenden Formen lassen sich wenigstens an dies Schema anreihen und gehen mehr oder weniger in diese zwei Hauptformen über [77]).

Die Hauszinssteuer.

§ 69. Sie ist besonders für Städte, wo fast alle oder doch die Mehrzahl der Gebäude, namentlich der Wohngebäude vermiethet werden, passend. Auf dem Lande, zum Theil auch in kleinen Städten, eben deshalb im Allgemeinen nicht. Sie hier speciell auf die vermietheten Gebäude anzuwenden, ist zwar möglich, hat aber das Bedenken, daß die anderen Häuser der zweiten Gebäudesteuerform unterliegen und die richtige Verhältnißmäßigkeit zwischen den zwei Steuern dann besondere Schwierigkeiten macht.

In Oesterreich Hauszinssteuer ursprünglich nur in den Kronlands-Hauptstädten, den Wiener Vororten und einigen anderen Städten (so in den böhmischen Bädern), seit 1849 in allen Orten, wo mindestens die Hälfte der Häuser wirklich vermiethet, und sonst noch bei denjenigen Häusern, die anderswo gelegen, wirklich vermiethet sind. Chlupp S. 100. v. Myrbach a. a. O. Tüb. Zeitschr. 1885, S. 116. In Preußen die analoge Steuer nach dem Nutzungswerth (Ges. v. 1861, § 6) in den Städten und ländlichen Ortschaften, wo eine überwiegende Zahl von Wohnhäusern regelmäßig vermiethet werden. In Baiern Steuer nach wirklichem Miethzins da, wo in wirklichen Miethbeständen genügende Anhaltspunete vorliegen (Ges. § 4).

76) Zum Theil zeigt sich dabei eine gewisse historische Entwicklung von der Gebäude-Grundsteuer zur Gebäude-Classen- und schließlich zur Gebäude-Zinsertrag-Steuer. Stein I!. 60, 71 ff., der dergleichen aber, wie gewöhnlich, in seinen geschichtlichen Darstellungen, zu sehr in die Dinge hinein construirt, als aus ihnen ableitet, daher auch zu sehr verallgemeinert. S. jetzt bes. v. Myrbach's Auff., wo die Ausführung gegen Stein, u. A. Tüb. Ztschr. 1885 S. 129, zu beachten ist.

77) Die Unterscheidung bei A. Smith, Rau u. A. zwischen eigentlicher Grundrente, vom überbauten Platze, und Baurente, von dem durch das Haus selbst repräsentirten (verwendeten, bez. noch vorhandenen) Capital im Reinertrag des Gebäudes ist zwar für einige volkswirthschaftliche und Steuerfragen in Betreff der Gebäude beachtenswerth, aber nöthigt nicht allgemein, sie in der Gebäudebesteuerung selbst weiter zu berücksichtigen. Sie kommt u. A. bei der Normirung der Abzüge für Erhaltungskosten vom Rohertrage (Hauszinssteuer) mit zur Geltung. Die österr. Gesetzgebung u. deren geschichtliche Entwicklung ist von allgemeinstem Interesse; s. das Nähere jetzt in d. Auff. v. Myrbach.

Bei der Hauszinssteuer wird zunächst der Rohertrag aus den Miethzinsfassionen der Eigenthümer, zu deren Abgabe letztere eventuell zu verpflichten sind, etwa unter Controle der Miether, ermittelt. Dies läßt sich bei der relativen Leichtigkeit anderweiter Controlen ziemlich sicher und auch ohne zu viel Mühe individuell für jedes Gebäude (bez. Grundbuch-Einheit) thun, weshalb denn auch der Abschätzungs- vor dem Classenkataster hier den Vorzug verdient. Unvermiethete, auch eigens bewohnte Gebäude oder Theile von solchen werden nach Vergleichung durch Taxatoren, eventuell unter Mitwirkung von Commissionen eingeschätzt, ebenso Häuser, die gleich zusammen mit anderem Zubehör (Möbel, Gewerbseinrichtungen) vermiethet werden.

Bei dem, namentlich in Städten, zumal in Großstädten, so individuellen Charakter der Wohnhäuser — nach Lage, Beschaffenheit u. s. w., eine Annahme, welche mit der Thatsache schablonenhaften Kasernenstyls nicht in Widerspruch ist — entspricht dies Verfahren der Sachlage am besten. Sehr spec. Vorschriften in Oesterreich, namentlich bei hohen Steuersätzen besonders wichtig; die jetzt geltenden bei v. Myrbach a. a. O. S. 134 ff. In Baiern (Ges. von 1828 und von 1881, § 4, 8 ff.) besondere Ermittlung von vermietheten Musterhäusern, die von den Interessenten nicht abgelehnt sein dürfen, wonach dann Einschätzung der unvermietheten Häuser und Haustheile. Einige Abänderungen in Einzelheiten dieser Vorschriften im Ges. v. 1881 gegen dasjenige v. 1828.

Der Rohertrag kann für die Hauszinssteuer (ebenso für die verwandte Wohnungssteuer) in der geschilderten Art unschwer jährlich oder selbst in noch kürzeren Perioden (den üblichen Quartalsterminen u. s. w.) ermittelt werden. Dies entspricht dem Princip der Besteuerung nach dem wirklichen Ertrage, würde daher bei einer Hinüberführung der Hauszinssteuer in eine Einkommensteuer ganz richtig sein. Im Ertragssteuersystem und gegenüber der Hausclassensteuer führt dies Vorgehen aber zu neuen bedenklichen Ungleichmäßigkeiten, in Zeiten fortschreitender Mietherhöhung zu einer einseitigen Steigerung der Hauszinssteuer. Denn bei den anderen Ertragssteuern kann entweder, wie bei der Grundsteuer, keine solche jährliche oder überhaupt in kurzen Perioden erfolgende Erneuerung des Katasters stattfinden, oder sie hat, wie bei der Gewerbe-, der Hausclassensteuer, nach der Veranlagungsart dieser Steuern, nicht die Folge, daß die wirklichen Erträge so genau als bei der Hauszinssteuer ermittelt werden. Deswegen empfiehlt es sich, doch auch bei letzterer von jährlichen Revisionen abzusehen, mindestens bei der Staatssteuer — anders eventuell bei der Communalsteuer — und überhaupt die Roherträge nach dem Durchschnitt einer Reihe von Jahren im Kataster festzustellen.

Freilich werden dadurch wieder diejenigen Häuser begünstigt, deren Erträge nun während der Dauer der Revisionsperiode stärker als die von anderen wachsen: ein inhärenter Mangel des Systems, der sich auch bei stabilen Grundsteuern zeigt. Man könnte dem durch Eingliederung der Gebäudesteuer in die Einkommensteuer wohl abhelfen und dann etwa, nach Schäffles Vorschlägen (St.S. 315), die hier hervortretende „Prioritätsrente" der bevorzugten und im Miethertrage rascher steigenden Gebäude zu besteuern suchen mittelst eines höheren, auch eines progressiven Steuerfußes und auch „durch einen scalenmäßig auf- und absteigenden Zuschlag (und Abschlag) an den Gebäudesteuersätzen per Quadratmeter Grundfläche u. s. w. im Maß der Zu- (und Ab-)nahme der Brutto- oder Nettorente per Quadratmeter Grundfläche" Schäffle S. 316).

Jährliche Erneuerung auch der Staatshauszinssteuer wie schon bisher so auch im neuen Ges. v. 1882 in Oesterreich, wodurch diese Steuer, auch abgesehen von ihrem hohen Fuße, hier so sehr schwer geworden und zur Hausclassen- und den anderen Ertragssteuern in Mißverhältniß gekommen ist. — In Preußen dagegen Berechnung des „Gebäudesteuer-Nutzungswerths" nach dem mittleren jährlichen Miethwerth, dieser nach den durchschnittlichen Miethpreisen der dem Veranlagungsjahre unmittelbar vorangegangenen 10 Jahre. Revision dieser Veranlagung alle 15 Jahr (zum ersten Male für 1880 wirksam geworden, nach Durchschnittspreisen von 1870—79): ungemein viel günstiger bei steigenden Miethen für die Eigenthümer (und implicite für die etwa durch Ueberwälzung getroffenen Miether) als in Oesterreich; bei dem mehrfachen

localen Sinken der Miethen vor und nach 1880 gegen die hohen Sätze der Jahre 1871 ff. allerdings jetzt auch mißlich empfunden (Klagen gerade darüber in Petitionen an den Landtag). Auch die starke ruckweise Steigerung der Gebäudesteuer von der einen zur anderen Revisionsperiode ist in Preußen störend. — In Baiern (§ 32 d. Ges.) zehnjährige Revisionsperioden in Aussicht genommen, auf Anordnung der Finanzbehörde oder auf Antrag mindestens des dritten Theils der Steuerpflichtigen. — In Frankreich der Bau selbst zur Grundsteuer nach dem Miethwerth mit 10jährigem Durchschnitt besteuert, (neben der Flächenbesteuerung).

Vom Rohertrag gehen Kosten für Assecuranz, Reparaturen, Abnützung u. s. w. ab. Für letzteren Posten ist genau genommen eine Zeitrente zu veranschlagen, welche in dem Zeitraum bis zu völliger Abnutzung des Hauses aus der Nutzung des Hauses bezogen und mit Zins und Zinseszins capitalisirt das erforderliche Neubau-Capital wiederersetzt (sogen. Neubaurente, Reädificationsrente). Alle diese Kostenposten sind nach Klima, Lage, Baumaterial, Alter, bisheriger Aufwendung von Erhaltungskosten, daher jeweiligem Zustand des Hauses individuell sehr verschieden und schwierig einzeln für jedes Gebäude abzuschätzen. Zur Abhilfe bieten sich zwei Verfahrungsarten.

1) Bei an sich niedrigen Steuersätzen und bei der Zugrundelegung langjähriger Durchschnitte der Miethpreise, woraus sich in fortschreitenden Gemeinwesen ohnehin eine Ermäßigung des Steueranschlags im Verhältniß zum gegenwärtigen wirklichen Ertrage ergiebt, kann man wohl auf besonderen Abzug der Erhaltungskosten verzichten und insoferne die Gebäudesteuer als eine Art Rohertragssteuer auflegen (Preußen, 1861): principiell natürlich ein Fehler, practisch aber unter den beiden gemachten Voraussetzungen, die in Preußen zutreffen, kein großer. Die weniger guten Gebäude werden dabei allerdings etwas schwerer getroffen, worin für Neubauten eine wohl zu billigende kleine Prämiirung besseren Baumaterials liegt.

2) An sich richtiger und bei hohen Steuersätzen auch nothwendig ist das zweite Verfahren, für sämmtliche vom Rohertrag abgehende Kosten bestimmte, am besten nach durchschnittlicher Bauart, nach Baumaterial, Alter u. dgl. m., daher mit, aber nicht nur, nach Orten abgestufte, classenweise festgesetzte Abzugsprocente anzuordnen. Ein Princip des Classenkatasters, bei dessen Anwendung freilich nicht ganz Gleichartiges doch gleich behandelt wird.

Besonders beachtenswerth die österreichischen Bestimmungen, die die Abzüge nach Ortsclassen festsetzen, was dann allerdings die verschieden gebauten und beschaffenen Häuser desselben Orts recht ungleich treffen kann: 15% Abzug an Kosten in den ursprünglich der Hauszinssteuer unterworfenen Orten, daher namentlich in Wien, 30% in den Orten, wo diese Steuerreform seit 1849 eingeführt wurde. So im Wesentlichen auch noch im neuen Ges. v. 1882. In anderen Staaten z. B. 1/6, 1/4, (so in Frankr.) 1/3, 1/2 mit manchen speciellen Unterscheidungen (auch in Rheinland-Westfalen früher.) Rau II. § 344, bes. die Noten. Niedrigere Abzugsprocente prämiiren, wie die Rohertragsbesteuerung, gutes Baumaterial. Der Staat nimmt dabei in der höheren Steuer auch noch unmittelbarer an der Grundrente und ihrer durch Conjuncturen bedingten Steigerung Theil. S. Schäffle, St. S. 314. — Auch Reallasten können den Ertrag vermindern, was eventuell zu berücksichtigen ist, dann aber eine besondere Ertragssteuer für die Berechtigten bedingt. — Hypothekarische Schuldzinsen ließen sich zwar bei der Gebäudesteuer einfacher als bei der Grundsteuer berücksichtigen, da dort in der Regel das einzelne Steuerobject mit einem bestimmten Betrage Schulden belastet ist. Man könnte aber nur dann pro rata die Steuer zwischen der Zinsrente und dem Reste des Reinertrags vertheilen, falls letzterer der jeweilig wirkliche ist. Gewöhnlich überlassen die Gesetze die Regelung dieser Dinge den Betheiligten (eine Ausnahme bildet auch hier wie bei der Grundsteuer der österreichische Einkommensteuerzuschlag von 1849 zur Gebäudesteuer, welcher gesetzlich dem Gläubiger mit 5% bei der Zinszahlung abgezogen werden darf). Meist wird der Schuldner die ganze Steuer zahlen. Ueber eigenthümliche Verhältnisse in Oesterreich v. Myrbach a. a. O. S. 137.

Bei der Veranlagung der Steuer können und werden vielfach (z. B. in Preußen, Baiern) wieder bürgerliche Commissionen, aus Vertretern der Gemeinden u. dgl. bestehend, betheiligt. Das ganze Geschäft ist nur wesentlich einfacher als bei der Grundsteuer.

Von dem festgestellten Reinertrag, bez. Nutzungswerth wird dann im Quotitätssteuersystem ein festes (z. B. in Oesterreich, Preußen), eventuell auch ein jeweilig vom Gesetz bestimmtes (Baiern, § 7; durch das jedesmalige Etatsgesetz) Procent Steuer erhoben,

in den verschiedenen Staaten in ungleicher absoluter und relativer, d. h. zu den anderen Ertrags- und sonstigen directen Steuern stehender Höhe, gewöhnlich auch in höherem Ausmaß (gleich oder annähernd gleich wie bei der Grundsteuer) als bei den übrigen Steuern und thatsächlich auch meist höher als bei der anderen, etwa noch bestehenden Form der Gebäudesteuer. Wird die betreffende Steuer als Repartitionssteuer behandelt, so hängt natürlich der endgiltige Steuerfuß von dem Ergebniß dieser Austheilung mit ab (Frankreich, Grundsteuer und Thür- und Fenstersteuer).

In Oesterreich der Satz von 16% im Ordinarium (seit 1850) für die ursprünglich mit der Hauszinssteuer belegten Orte, von 12% für die anderen Orte, dazu außerordentliche Zuschläge (seit 1849 ein Drittel, seit 1869 ein zweites Drittel) von 2/3, daher bez. 26 2/3 und 20%, d. h. vom „Rohertrage" oder jeweiligen Miethertrage ca. 22.67 und 14%. Diese Sätze blieben im Ges. v. 1882 (für das neu in die Steuer bezogene Tirol, excl. Innsbruck, br. 15%). Enorme Sätze, (zu denen auch noch städtische, auch Kronlands- und andere Zuschläge[78]) und Miethsteuern treten, z. B. in Wien), gegen die preußischen: 4 und bei gewerblichen Gebäuden 2% vom Nutzungswerthe, der, aus 10jährigen Durchschnitten genommen, 15 Jahre lang gilt! Jene österreichischen Sätze auch viel höher als die reellen Sätze der Grundsteuer. Die preußischen für Wohngebäude möchten den durchschnittlichen der dortigen Grundsteuer kaum ganz gleichstehen.

2. Die Hausclassensteuer.

§ 70. Dies ist die relativ geeignetste Form der Gebäudesteuer für Wohngebäude auf dem platten Lande und in kleinen Städten, wo das Eigenbewohnen des Hauses die Regel bildet und auch das Vermiethen von Haustheilen (Stockwerken, Zimmern) weniger vorkommt. Hier fehlt es an den Anhaltspunkten der Ertragsermittlung aus Miethpreisen. Man muß sich daher nach anderen brauchbaren Merkmalen umsehen, aus denen man den ungefähren Ertrag der Gebäude ableiten kann. Der „Werth" (Kaufpreis) der letzteren ist auch hier kein geeignetes solches Merkmal (s. u.), zumal öfters das Wohnhaus auf dem Lande enge mit den ländlichen Grundstücken und dem Wirthschaftsbetrieb zusammenhängt, auch wohl Wohn- und Wirthschaftsräume unter demselben Dach sind. Dagegen bieten sich einige äußere, leicht zu ermittelnde, unbedenklich zu benutzende Merkmale, aus denen man einigermaßen auf den Ertrag schließen kann: so die Größe der Grundfläche, die Zahl der Stockwerke, Zahl und Größe der Stuben (eventuell mit Unterscheidung der heizbaren und unheizbaren, der „Zimmer" und „Kammern" u. dgl.). Mitunter, aber nicht allgemein wird auch die specielle Lage eines Hauses im Orte (wegen der davon abhängigen „Lagerente") zu beachten sein, die aber in Dörfern u. dgl. weniger maßgebend ist. Bedenklicher ist die Zugrundelegung der Zahl (und Art, Größe) der Thüren und Fenster („Thür- und Fenstersteuer", Frankreich, früher England u. a. L. m.), schon weil dadurch zur Ersparung an Steuer leicht ein unzweckmäßiges, gesundheitswidriges Bauen veranlaßt werden kann, wofür es auch in Frankreich nicht an Erfahrungen fehlt, mehr noch weil aus diesen Momenten zu wenig sicher auf den Ertragswerth rückzuschließen ist. Da sich hier der Ertrag ferner nicht genau, wie meist bei vermietheten städtischen Gebäuden, nach den Größenverhältnissen des Hauses richtet, diese vielmehr für den jeweiligen Eigenthümer und Bewohner öfters mehr nur eine zufällige, nicht einmal bei größeren Häusern immer erwünschte Mitgabe sind, so sieht man passend von zu großer Individualisirung der Häuser bei der Aufnahme zu Steuerzwecken ab und bildet nach gewissen Kategorieen von Merkmalen Steuerklassen, die einigen Spielraum gewähren. In diese Classen werden dann die Häuser durch die Behörde, eventuell wieder unter Mitwirkung von Commissionen, nach den gesetzlichen Merkmalen eingereiht. Jede Classe erhält ihren festen Steuersatz, man kann aber auch wohl noch Ortsklassen mit höheren und niederen Sätzen dabei unterscheiden. Die Höhe

78) Statistisches über die österr. Zuschläge bei v. Myrbach, a. a. O. S. 144 ff. (in Mähren Orte mit bis 61.7% Gesammtgebäudest. v. Brutto-Miethertrag!).

der Sätze muß wenigstens einigermaßen im Verhältniß zu derjenigen der Hauszinssteuersätze stehen, darf aber — mitunter muß sie — dahinter zurückbleiben. Denn nach den hier obwaltenden Umständen kann eine Ueberwälzung der Steuer nur ausnahmsweise erfolgen und thatsächlich nimmt die Hausklassensteuer mehr als die Hauszinssteuer den Charakter einer Wohnungs-, daher einer Verbrauchs- und bez. Einkommensteuer an. Auch ist zu berücksichtigen, daß die Hausklassensteuer nach ihrer Veranlagung mehr eine Roh- als Reinertragssteuer ist. Einzelne besondere Gebäude, „herrschaftliche" Schlösser u. dgl. können bisweilen etwas höher, müssen aber mitunter auch gerade etwas niedriger veranlagt werden, wenn sie den nothwendigen Wohnraum stark überschreiten und größere Erhaltungskosten machen.

Die Revision (Erneuerung) der Hausklassensteuer braucht nur in größeren Perioden zu erfolgen, wenn Neu- und Umbauten — auch hier nach Ablauf einer kleinen Steuerfreiheitszeit — hinzutreten. Dagegen muß die Veränderung des Steuerfußes, insbesondere die Erhöhung, öfters stattfinden, um eingetretenen Veränderungen des Geldwerths und der Wirthschaftsverhältnisse Rechnung zu tragen.

Principiell am richtigsten möchte die österreichische Hausclassensteuer sein, nur müßte sie noch etwas mehr Merkmale der Classification anwenden, Ortsclassen einfügen und im Verhältniß zur Hauszinssteuer dort höher sein. Der beachtenswerthe Reformversuch von 1863 ist gescheitert [79]). Die ursprünglichen Sätze des Gesetzes von 1820 sind übrigens nach und nach stark erhöht worden. Bisher 2 Hauptclassen: mit oder ohne Stockwerk und 12 Classen nach der Zahl der Wohnbestandtheile (3—1 in Cl. XII ohne Stockwerk, 36—30 in Cl. II ohne und in Cl. I mit Stockwerk). Steuersatz mit allen Zuschlägen 1 fl. 64 kr. in Cl. XII, 9 fl. 80 kr. in Cl. X, 39 fl. 10 kr. in Cl. VI, 122 fl., 50 kr. in Cl. II, 147 fl. in Cl. I. Ein gewisses weiteres Wachsen über 35 Wohnräume hinaus [80]). Jetzt nach Ges. v. 1882 nur Besteuerung nach der Zahl der Wohnräume, nicht mehr zugleich nach Stockwerken (auch sonst einige Abänderungen) [81]). Im ganzen Erhöhung der Sätze f. größere Häuser: Min. Cl. XVI ³/₄—1¹/₂ fl. mit 1 Wohnbestandtheil, Cl. XI mit 6 Bestandth. 10 fl., Cl. VII mit 18—15 Bestandth. 50 fl., Cl. V mit 24—22 Bestandth. 100 fl., Cl. II mit 35—30 Bestandth. 180 fl., Cl. I mit 40—36 Bestandth. 220 fl., für jeden weiteren 5 fl. mehr. — Die französ. Thür- und Fenstersteuer ist auch eine Art Hausclassensteuer, fehlerhaft nach dem schlecht gewählten Merkmal, zudem noch daneben die Gebäude-Grundsteuer und die mit der Personalsteuer verbundene Wohnungssteuer: drei directe Steuern in Anknüpfung an dasselbe Object, wenn auch an verschiedene Steuersubjecte. Für die Thür- und Fenstersteuer bestehen zunächst 6 Ortsclassen nach der Volkszahl (unter 5000 bis über 100,000 Einwohner sind die Grenzclassen), dann für Häuser mit 1—5 Oeffnungen (nach Straßen, Höfen, Gärten) feste Sätze (zus. also 30, von 30 Cent. bis 8 Fr. 50 Cent. Normalsatz), ferner für Häuser mit 6 und mehr Oeffnungen 3 mit den Ortsclassen combinirte Classen nach der Art der Oeffnungen, für Thor-, Magazinthore u. dgl. (1 Fr. 60 Cent. bis 18.80), gewöhnliche Thüren und Fenster bis incl. 2. Stock (60 Cent. bis 1.80), Fenster in der 3. und weiteren Etage (60—75 Cent. für jede Oeffnung). Diese Sätze modificiren sich dann nach der Höhe des auf die Gemeinde zu vertheilenden Steuerbetrags (Contingents), da auch diese Steuer Repartitionssteuer ist. In Paris, Lyon, Bordeaux einige Aenderungen, namentlich neben einem abweichenden Thür- und Fenstertarif, Auflegung des Staatssteuercontingents mit nach dem Miethertrag [82]). — Auch die preußische ländliche Gebäudesteuer ist in einer Hinsicht eine Art Hausclassensteuer, nur nach anderen Merkmalen (s. u.).

3. Andere Formen der Gebäudesteuer.

§ 71. Von anderen Formen der Gebäudesteuer, welche mehr oder weniger nur Abänderungen der beiden genannten typischen Formen sind, aber auch auf wesentlich anderen Principien beruhen, sind zu nennen:

1. Eine Classensteuer der ländlichen Wohngebäude nach Maßgabe der „Gesammtverhältnisse der zu denselben gehörigen ländlichen Besitzungen und nutzbaren Grundstücke" unter Mitberücksichtigung der Größe, Bauart, Beschaffenheit der Gebäude, auch der zugehörigen Hofräume und Hausgärten (Preußen).

79) S. darüber Höfken a. a. O.

80) S. Chlupp S. 113 ff. über weiteres Einzelne.

81) v. Myrbach a. a. O. S. 123, 141 ff.

82) Hock, S. 148, Perroux-Joppen S. 76 ff.

Gesetz von 1861, § 7 ff. Classensteuertarif mit festen Sätzen, so Stufe 1—6: 4—24 Sgr. für Wohngebäude von kleinen ländlichen Besitzern, die noch tagelöhnern u. dgl. müssen, desgleichen von kleinen Handwerkern, Fabrikarbeitern; Stufe 7—22: 1—8 Thlr. für Wohngebäude, die zu selbständigen ländlichen Besitzungen von ca. weniger als 1000 Thlrn. Ertrag gehören; Stufe 17—37: 4—30 Thlr., für solche, die zu größeren ländlichen Besitzungen von über 1000 Thlrn. Reinertrag gehören, dabei niemals höhere Stufe als für gleichartige Wohngebäude in den nächsten Landstädten. Viel Einzelnes bleibt hier den Veranlagungscommissionen zu entscheiden übrig. Gleichmäßigkeit erscheint nicht stark verbürgt, was nur bei den geringen Steuersätzen weniger bedenklich. Steuer doch auch wohl noch niedriger als die Hauszinssteuer.

2. Gebäudesteuer als Flächen-Grundsteuer, eventuell verbunden mit Ertragsbesteuerung des Gebäudes selbst (nach Miethwerth u. dgl.). In letzterem Falle also der Hauszinssteuer verwandt oder selbst gleich. Wie schon bemerkt, erscheint aber neben einer besonderen Ertragssteuer für Gebäude die Flächenbesteuerung unnöthig und unzweckmäßig. Letztere allein, für kleine Ortschaften, besonders des platten Lands (Baiern) nöthigt zu recht willkürlichen Bestimmungen. Aus der Flächengröße, bloß des Hausplatzes (Area) oder einschließlich des Hofes und kleinen Hausgartens, läßt sich zu wenig sicher auf die auch nur ungefähren Erträge des Hauses schließen.

Baiern, Gesetz von 1828, 1881, § 4, 6: da, wo in wirklichen Miethbeständen keine genügenden Anhaltspuncte der Schätzung, Annahme einer Ertragsgröße, welche „sich aus dem Flächeninhalte der überbauten und zu Hofräumen bestimmten Plätze berechnet", indem „das Product aus dem in Aren ausgedrückten Flächeninhalt und einem Ertragsanschlag von 5 Mark vom Ar die Verhältnißzahl für die Haussteuer bildet". Hierhin besonders Gebäude, die dem Betriebe der Landwirthschaft gewidmet, ländliche Schlösser und Pfarrhöfe. Steuerfuß in Pfennigen von der Mark, also als Procent, auch hier durch das Finanzgesetz bestimmt. — In Frankreich Veranlagung aller Gebäude zur Grundsteuer nach der Bodenfläche im Satz des besten Ackerlands, dann die meisten Gebäudekategorieen auch nach dem Miethwerth für den Bau (daher unter Abzug der Abschätzung für die Bodenfläche). Bei Wohnhäusern 10jähriger Miethwerth-Durchschnitt abzüglich ¹/₄ für Kosten; aber dabei Minimum: für ein Wohnhaus mindestens das 2fache des Ertrags des besten Gemeindeackers nach Flächengröße, wenn bloß Erdgeschoß, das 3fache wenn 2stöckig, das 4fache, wenn mehr Stockwerke, anzurechnen. Perroux-Joppen S. 62. Abtrennung der Gebäude-Grundsteuer von den übrigen Grundsteuern, Ges. v. 29. Juli 1881; v. Kaufmann, Fin. Fr.s S. 194. Ca. 32% der bisherigen Grundsteuer ist auf die bebauten Grundstücke zu rechnen (56.2 von 175 Mill. Frcs.).

§ 72. Im Vorausgehenden wurden namentlich Wohngebäude, wenn nicht das einzige, so doch stets das Hauptobjekt der Gebäudesteuer (§ 66), in der Erörterung vorausgesetzt. Soll die Steuer auf gewerbliche u. dgl. Gebäude ausgedehnt werden, so ist das bei zahlreichen davon, welche technisch für den Betrieb wesentlich nicht anders als Wohngebäude eingerichtet sind, immerhin leicht und im Ganzen nach denselben Methoden wie bei letzteren auszuführen, so u. A. bei Gebäuden mit städtischen Läden, Comptoirs, mit Werkstätten von mancherlei Handwerken. Schwieriger wird die Sache bei denjenigen gewerblichen Gebäuden, welche speciell technisch den betreffenden Gewerbebetrieben angepaßt werden müssen, also bei mancherlei Fabriken, Hüttengebäuden, Mühlen, auch bei einigen landwirthschaftlichen Betriebsgebäuden. Hier fehlen die Anhaltspunkte der Vergleichung mit anderen Gebäuden oder versagen die Hilfe, Vermiethungen kommen zu wenig zahlreich vor, um sich daran zu halten und nach Vergleich zu schließen. Aus dem Ertrag des Gewerbes, selbst wenn man ihn genau kennte, läßt sich nur sehr willkürlich der auf die Gebäude anzurechnende Theil ausscheiden. Alles das spricht dafür, hier wenigstens die besondere Gebäudebesteuerung zu unterlassen und an ihre Stelle die Grund- oder (eventuell und) die Gewerbesteuer zu stellen. Will man das nicht, so muß man nach anderen Merkmalen den ungefähren Ertrag dieser gewerblichen Gebäude zu ermitteln suchen. Am einfachsten ist, da auch die Verkaufspreise schwer festzustellen und trügerisch sind, eine Schätzung unter Anhalt an die Baukosten, aber eventuell mit Gewährung angemessener Ermäßigungen nach der thatsächlichen Bedeutung der Gebäude für das Gewerbe, dem sie dienen. Ohne ziemlich viel Willkür wird ein solches Taxationsverfahren nicht zu handhaben sein, aber

das ist hier nicht zu ändern. Bei der Gewerbesteuer muß dann eine entsprechende Abrechnung des festgestellten Gebäudesteuer-Ertragswerths erfolgen[83]).

Die auch nur seltene Werthkatastrirung — Hauptbeispiel: Baden, auf dessen in § 25 erwähnte Gesetzgebung hier für das Einzelne verwiesen wird — ist bei Gebäuden im Allgemeinen entschieden nicht so passend als die Ertragskatastrirung. Denn die Häuserpreise schwanken nach den Conjuncturen besonders und sind individuell sehr verschieden. Richtige Mittelwerthe aus längeren Perioden lassen sich eben deshalb schwerer ermitteln als für ländliche Grundstücke, „zufällige" Preise sind dabei noch schwieriger auszuscheiden. Die Gleichmäßigkeit der Besteuerung wird daher hier wahrscheinlich nicht in demselben Grade als bei der Hauszinssteuer und wohl nicht einmal ebenso gut als bei der Hausklassensteuer erreicht.

Im Uebrigen ist die Einrichtung des Katasterwesens, die Evidenzhaltung und manches einzelne Verwaltungstechnische bei der Gebäudesteuer ähnlich wie bei der Grundsteuer, weshalb auf den Abschnitt über letztere verwiesen werden kann. Bei dem Wechsel der Verhältnisse sind Revisionen noch mehr als bei der Grundsteuer in angemessenen Zeitfristen geboten und auch viel leichter zu bewerkstelligen.

Zur Communalsteuer in Städten eignet sich die Gebäudesteuer mit am besten. Man kann durch sie die zufälligen Conjuncturengewinne an der Miethrente und dem Werthe der Häuser gut mit besteuern, besonders bei öfterer Revision des Katasters. Diese Gewinne sind eine Folge der Gesammtentwicklung der Stadt an Bevölkerung, Wohlstand, Anziehungskraft und theilweise eine Wirkung speciell der Verwendungen öffentlicher Mittel für Verkehrs-, Schulwesen u. s. w., so daß die Gebäudesteuer hier einigermaßen die Aufgabe löst, das privatwirthschaftliche Steuerprincip von „Leistung und Gegenleistung" zur hier berechtigten Anwendung zu bringen[84]).

3. Die Capitalrentensteuer.

Gesetzgebung s. o. in § 23—28. Besonders wichtig hier die süddeutsche, von Baiern (Ges. vom 19. Mai 1881), Baden (Ges. vom 30. März 1850, 7. Aug. 1860, 29. Juni 1874), Württemberg (Ges. v. 19. Sept. 1852, mit Veränder. 1861, 1872, 1875, 1883), jetzt auch Hessen (Ges. v. 8. Juli 1884), das österreichische (von 1849) und britische Einkommensteuergesetz, worin die Specialbesteuerung der Capitalrente mit enthalten; auch die italienische Gesetzgebung (Ges. vom 14. Juli 1864, 16. Juli 1868). Mangel in Preußen und Frankreich, wo das Gesetz über Besteuerung der Mobiliarwerthe (§ 27) die Lücke der Ertragsbesteuerung nur ungenügend ersetzt. Versuch, diesen Mangel in Preußen auszufüllen, durch Vorschlag der Regierung, in Verbindung mit der Reform der Classen- und Einkommensteuer eine eigene neue „Kapitalrentensteuer" einzuführen (1884). S. darüber oben § 23. Einseitig gegen diesen Entwurf: Brömel, Kapitalrentenst. Berlin 1884. Lit. s. ebenfalls in § 23—28. Rau, F II. § 377 bis 390, Stein II. 82—96, Hock, öff. Abg. § 30, Schäffle Steuerpolit. S. 339—344. Besonders beachtenswerth für die principielle Frage von der Nothwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer besonderen Capitalrentensteuer im Ertragssteuersystem ist der Aufsatz von Helferich über die Einführung dieser Steuer in Baden, Tüb. Ztschr. 1846. S. außerdem Bode, Tüb. Ztschr. 1868.

1. Wesen und Aufgabe der Steuer.

§ 73. Diese Steuer, auch „Capitalsteuer" oder „Leihzinssteuer" genannt, ist eine besondere specielle Ertragssteuer von der Zinsrente aus verliehenem Capital, namentlich Geldcapital, im Allgemeinen das jüngste Glied im modernen Ertragssteuersystem, das in manchen Ländern, wo letzteres besteht, heute noch fehlt (u. A. in Preußen, Frankreich), übrigens in den älteren Vermögenssteuern u. dgl. (Schoß) mehrfach mit enthalten gewesen ist. Die Steuer soll im Princip den Gläubiger im Schuld-

83) Aehnlich Rau, II § 354—356.

84) S. Wagner, Fin. II. § 422 ff., ferner S. 455 ff. Auch die Lit. über Communalbesteuerung (Gneist, v. Bilinski, Wagner) und den preußischen betreffenden Gesetzentwurf. Zur Deckung der „Ausgaben für Verkehrswesen" in den Gemeinden darf die Gebäudesteuer auch noch in besonderem Maße, mit höherem Steuerfuß herbeigezogen werden.

verhältniß, als den Zinsbezieher, treffen, auch wenn sie eventuell beim Schuldner erhoben wird. Sie macht in dieser Hinsicht weniger Schwierigkeit in Bezug auf die Grundsätze, nach denen ihr Umfang zu bestimmen, sie zu veranlagen und einzurichten ist, als in Betreff der praktischen Durchführung dieser Grundsätze.

Im Unterschied von den Realsteuern und einigermaßen auch von allen anderen Ertragssteuern ist hier schon der Nachweis des bloßen Vorhandenseins eines betreffenden Steuerobjekts oft recht schwierig, gerade in den heutigen Formen des Creditverkehrs (Werthpapier-Besitz, zumal von auswärtigen Papieren). Und die Ermittlung des Ertrags dieses Objekts bietet vielfach neue eigenthümliche Schwierigkeiten. Diese steigern sich dadurch noch, daß Nachweis des Vorhandenseins und Ertragsschätzung von Renteneinkommen nach den Arten der einzelnen Capitalanlagen in sehr ungleichem Grade das Richtige zu treffen pflegen. Ferner verlangt die mögliche und oft thatsächliche Rückwirkung der Besteuerung auf den Capitalwerth des Steuerobjekts (Werthpapiere) und auf den Schuldner, auf welchen die Steuer unter Umständen leicht überwälzt wird, ihre besondere Beachtung und nöthigt bisweilen zu ausdrücklichem Verzicht auf die Erhebung der an sich berechtigten Steuer („Steuerfreiheit" gewisser Werthpapiere, Oesterreich). Auch die Wirkung anderer Steuern, welche direkt, wie Einkommensteuern, eventuell durch Ueberwälzung, wie wenigstens möglichen Falles Realsteuern, oder indirekt, wie besonders gewisse Verkehrssteuern (Stempel, Registerabgaben, Besitzwechsel-, Börsensteuern) gerade die Zinsrente mehr oder weniger mit belasten, verlangt hier ihre besondere Berücksichtigung. Lauter Umstände, welche es zwar nicht immer rechtfertigen, aber erklären, daß man zu besonderen Capitalrentensteuern auch da, wo sonst die Ertragsbesteuerung die hauptsächliche direkte Steuer ist, erst spät und noch heute nicht allgemein geschritten ist. Bei dem vorgekommenen Vorwurf, daß es sich in solchem Falle „selbstverständlich immer" um parteiische Schonung der Interessen des „Capitalismus", des „mobilen Besitzes" handle, wird die maßgebende Bedeutung dieser steuertechnischen Schwierigkeiten der Capitalrentensteuer übersehen. In den Strömungen der Tagespolitik spielen hier freilich öfters „kapitalfreundliche", wie anderseits mitunter auch unrichtige „kapitalfeindliche" Tendenzen mit. Aber auch bei principiellen Befürwortern dieser Steuer erheben sich manche steuertechnische Bedenken. Es ist Alles in Allem eben die ungeheure, so mannigfaltige Entwicklung des modernen Creditverkehrs, welche freilich die Nothwendigkeit und Berechtigung einer besonderen Capitalrentensteuer bedingt, aber auch diese Schwierigkeiten hervorruft[85]).

2. Umfang.

§ 74. Manche Schwierigkeit macht gerade in der Praxis die Bestimmung des Umfangs dieser Steuer. So sollte sie im Princip nur denjenigen Theil im (Brutto-) Zinse treffen, den die theoretische Nationalökonomie im Unterschied von der „Risikoprämie" (Versicherungs-, Assekuranzprämie) wohl den „eigentlichen" Zins nennt. Nur dieser ist auf die Dauer wirklicher Reinertrag, „Einkommen", jene Prämie ist Capitaltilgung, Amortisation (Rückzahlung). Aber diese Scheidung ist praktisch im einzelnen Besteuerungsfall gar nicht oder nur nach willkürlicher Fiktion, z. B. unter Annahme eines („landesüblichen", „normalen") Zinsfußes (z. B. 4%) und entsprechenden Abzügen bei höherem Zinsfuße, zur Feststellung des steuerpflichtigen Ertrags, durchzuführen. Unterläßt man sie, wie meistens in der Praxis, so erfolgt reell eine ungleichmäßige Besteuerung, im anderen Fall eine ganz willkürliche.

85) Vieles hängt hier eng mit den ökonomisch-technischen und rechtlichen Verhältnissen dieses Creditverkehrs zusammen. S. darüber in diesem Werke, Theil I, Abh. VII über den Credit, vom Verfasser gegenwärtiger Abhandlung.

Für die Frage von der richtigen Bestimmung des Umfaugs der Steuer läßt sich folgendes Schema der Hauptarten moderner Leihzins-Erträge zu Grunde legen[86]).

1. Erträge aus speciell versicherten Privat- oder aus Pfandschuldforderungen, und zwar aus a. hypothekarischen, b. Faustpfandschuldforderungen (auch Lombardgeschäft).

2. Erträge aus unversicherten Privatschuldforderungen (verzinsliche Depositen u. dgl. bei Banken, Wechsel, andere Schuldverschreibungen u. s. w.).

Bei 1 und 2 wäre eventuell noch zwischen in- und ausländischen Rentenquellen zu unterscheiden.

3) Erträge aus „öffentlichen Werthpapieren“ (meist des Börsenverkehrs), welche formell rechtlich Schuldverschreibungen, Obligationen (inel. Renteninscriptionen) darstellen. a) Hier ist einmal zwischen einheimischen und ausländischen Papieren zu unterscheiden, bei ersteren gerade für die Capitalrentensteuer mehrfach auch zwischen solchen, welche im Besitz von im Ausland wohnenden Personen, insbesondere von dortigen Ausländern selbst und von im Inland wohnenden, namentlich solchen inländischen Staatsangehörigen selbst, sind[87]). b) Sodann sind noch folgende Kategorien zu trennen: α) Staatsschuldverschreibungen des heimischen Staats. β) Schuldverschreibungen anderer öffentlicher Körper (Gemeinden u. dgl.), der Erwerbsgesellschaften (Actiengesellschaften, „Prioritätsobligationen“) und anderer Schuldner (z. B. Standesherren, Privatfabriken — Krupp) im Inlande. γ) Ebensolche Obligationen, einschließlich derer von Staaten, des Auslands. δ) Ausländische Aetien, Commanditantheile u. dgl. m.

4) Erträge aus Aetien, Commanditantheilen von Commandit-Actiengesellschaften und aus ähnlichen in Form börsengängiger Werthpapiere ausgestelltcn Antheilscheinen u. dgl. inländischen Unternehmungen[88]).

Im Einzelnen ergeben sich freilich wieder manche schwierige Fragen, so bei der Einbeziehung der Aetien- und anderer ähnlichen Gesellschaften in die Capitalrentensteuer, wie nun das Verhältniß in solchen Fällen zur Gewerbe- und zur allgemeinen Einkommensteuer geregelt werden soll; ferner welche Gesellschaftskategorieen zur Capitalrentensteuer zu ziehen sind: allgemein nicht die offenen Handelsgesellschaften, dagegen außer Aetien- und Commandit-Aetieugesellschaften auch die Erwerbs- und Wirthschaftsgenossenschaften. (Baiern, preuß. Entwurf). Die Berggewerkschaften wurden im preuß. Entwurf von der Commission hier gestrichen.

Principiell muß sich eine Capitalrentensteuer auf die drei ersten Kategorieen dieser Erträge ausdehnen und kann das auch auf die vierte, obgleich sich bei dieser eventuell auch durch die Gewerbe- oder eine besondere Aetiengesellschaftsteuer (oder dgl.) die der Capi-

86) Die Verschiedenheit dieser Kategorieen zeigt zugleich, in welch' ungleichem Grade die einzelnen Erträge in Betreff des Nachweises ihres Vorhandenseins und ihrer Höhe erfaßbar für die Steuerverwaltung sind. Es ergiebt sich schon daraus, daß man das richtige Ziel, die angemessene Besteuerung der Zinsrente, nicht auf dem Wege der Capitalrentensteuer als einer Ertragssteuer allein, noch weniger bloß auf demjenigen der Einkommensteuer erreichen kann, sondern, daß dazu andere Steuerarten, namentlich die Verkehrssteuern (Stempel u. dgl.) mit benützt werden müssen. Das eigenthümliche „Differential“ modernen Volkseinkommens, das die Zinsrente darstellt, wäre sonst noch viel weniger zu erfassen, als es auch so noch der Fall ist. Vgl. für das Folgende auch den Art. „Credit“ in Th. I. § 8 ff., § 44 ff., auch daselbst § 52 ff. und § 72 ff.

87) Diese allgemein wichtigen Fragen spielen bei der Capitalrentensteuer eine besondere Rolle. Vgl. Wagner, Fin. II. § 401 ff. (Grundſ. d. „Allgemeinheit“ der Steuer).

88) Formell rechtlich keine Leihzinsrenten, sondern gewerbsgewinnartige Reinerträge, indessen in der ökonomischen Betrachtung doch den Erträgen aus Creditgeschäften wesentlich gleich zu stellen, aus den in Th. I, Abh. Credit § 21 dargelegten Gründen. Auch im Steuerrecht herrscht vielfach (Baiern, preuß. Entwurf) diese Auffassung und die ihr entsprechende Behandlung dieser Erträge. Dafür auch Schäffle, St. S. 340, dagegen, aber den Sachverhalt verkennend Stein II. 86.

talrentensteuer entsprechende Besteuerung durchführen läßt. Aber es ist sofort klar, daß bei einer solchen Bestimmung des Umfangs unserer Steuer große Schwierigkeiten für die Durchführung der Gleichmäßigkeit hervortreten, weil Vorhandensein und Höhe der betreffenden Renten für die Steuerverwaltung nach jenen Kategorieen und deren Gliedern so ganz ungleich erfaßbar sind.

So sind die Bezüge aus hypothekarischen Pfandforderungen beim System der öffentlichen Grund- und Hypothekenbücher leicht zu ermitteln und danach die betreffenden Capitalisten leicht zu besteuern. Da aber ähnliche Hilfs- und Controlmittel bei den anderen Capitalanlagen meist fehlen, droht die Rentensteuer bei den Hypotheken vollends zur Ueberwälzung der Steuer auf den Schuldner und zur allgemeinen Erschwerung und Vertheuerung des Immobiliarcredits zu führen. Bei den anderen Privatschulden hat man nur bei streng durchgeführtem Registrirungszwang und allenfalls hie und da durch Vermittlung der als Steuererhcbungsorganen dienende Banken einigermaßen Sicherheit, die Erträge zu erfassen. Um so mehr wird hier eine andere Steuerart, besonders der Stempel in der Verkehrssteuer, anzuwenden sein. Bei den öffentlichen Werthpapieren des Inlands kann man vielfach den Bezieher der Rente gar nicht individuell nachweisen (Inhaberpapiere u. dgl.), auch nur unsicher in anderen Fällen (Namenpapier mit Zulassung des Giro). Durch Erhebung der Rentensteuer unmittelbar an der Quelle des Ertrags, beim Schuldner vermag man allerdings die Besteuerung selbst sicher und vollständig durchzuführen („Couponsteuer“), nicht aber ohne mancherlei Conflicte mit gewissen Principien und Sätzen des Steuerrechts, auch hat die Besteuerung der eigenen Staatspapiere in dieser Weise einiges Mißliche (wenn sie auch nicht principiell und rechtlich unzulässig ist, § 77). Erhebliche Bedenken macht aber wieder die mögliche Rückwirkung dieser Steuer auf den Capitalwerth der Forderungen und auf den Schuldner, sowie die Gefahr, den inländischen Schuldnern den Credit zu vertheuern, das heimische Capital in ausländische Anlagen hinein zu drängen, namentlich auch in fremde Werthpapiere. Denn bci diesen fehlt die Möglichkeit, jene Besteuerungsmethode anzuwenden, für den einheimischen Staat vollständig. Durch die Forderung der Stempelung fremder Werthpapiere, welche im Besitz von Inländern sind und im Inland umgesetzt werden, durch Börsensteuern u. dgl. läßt sich dieser Mangel nicht ausreichend ersetzen. So liegen hier in der That Schwierigkeiten vor, welche sich nicht gänzlich lösen lassen.

Die Gesetze werden daher gut daran thun, neben der Festsetzung des allgemeinen Princips, den Umfang der Kapitalrentensteuer im Texte des Gesetzes selbst genauer zu specialisiren, um Zweifel auszuschließen oder sofort zu entscheiden. So geschieht es im baier. Ges. Art. 1. Ebenso im preuß. Entwurf § 1, wo das Princip vorangestellt wird („der Kapitalrentensteuer sind unterworfen: Zinsen, Renten und sonstige geldwerthe Vortheile aus den dem Steuerpflichtigen zustehenden Kapitalforderungen jeder Art, einschließlich der Dividenden u. s. w. -Bezüge aus Actien und ähnliche Kapitalanlagen“) und dann unter einem „insbesondere“ nach 3 Rubriken eine genauere Specialisirung der steuerpflichtigen Zinsrenten verfolgt. Die Kommission hat hieran, abgesehen von der Streichung der Bergwerkschaften in Rubrik 2, nichts geändert. Auch nominell unverzinsliche Kapitalforderungen (unverzinsl. Zielforderungen, Wechsel, Schatzscheine, Anlehensloose u. a. m., Baier. Ges. Art. 1 sub c, preuß. Entw. § 1 sub c) sind im Princip einzuziehen; der Zinsfuß dafür, soweit ein anderer nicht zu ermitteln, ist im Gesetz zu bestimmen (Baier. 3, preuß. Entwurf 4, v. d. Commission auf 3% gesetzt).

Unter den weiteren Fragen bezüglich des Umfangs der Capitalrentensteuer befindet sich auch die theoretisch und praktisch schwierige und wichtige, ob von dem Zins zur Festsetzung seines steuerpflichtigen Betrags zuvor etwa zu zahlende Schuldzinsen des Zinsenbeziehers und etwa auch andere auf der Rente haftende privatrechtliche Lasten abgehen sollen. Beides, vollends das Erstere practisch wichtig bei ländlichem und städtischem Grundbesitz, Landwirthschafts- und Gewerbebetrieb. Es ist hier wohl als Consequenz der Ertragssteuergesetzgebung und der Einreihung der Capitalrentcnsteucr unter die Ertragssteuern bezeichnet worden, ebenso wenig als bei der Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer

hier einen solchen Passivzinsenabzug zu gestatten (Standpunkt des preuß. Gesetzentwurfs, § 2), so daß dann nur, wie bei anderen Ertragssteuern, die zur Einziehung u. s. w. der Zinsen verwendeten Auslagen vom Zinsbetrage abgiengen. Von anderer Seite hat man theils aus der Eigenart der Leihzinsrenten und der betreffenden Capitalanlagen, theils aus dem eben *nicht reinen Ertragssteuer*character der Capilalrentensteuer die Nothwendigkeit, mindestens die Zweckmäßigkeit und Billigkeit abgeleitet und begründet, von dem Zinsbezugs-Betrag den Betrag der Passivzinsen und der privatrechtlichen Belastungen jenes Zinsbezugs abziehen zu lassen (baier. Ges. Art. 5). Dies Verfahren und demgemäß die Steuerpflichtigkeit des sich hiernach ergebenden „*reinen*" *Zinsrestes* möchte doch wohl den Vorzug verdienen, auch um Doppelbesteuerung (und zwar doppelte Capitalrentensteuer bei Gläubiger und Schuldner zugleich) zu vermeiden, führt aber allerdings auch wieder bei der consequenten Durchführung zu manchen Schwierigkeiten [89]).

3. Berechtigung, Ueberwälzung, Höhe der Steuer.

§ 75. Die dargelegten Schwierigkeiten erklären die Zweifel an der Berechtigung einer solchen, im Zeitalter des Privatcapitalismus und der Creditwirthschaft so nothwendig erscheinenden, aber so unvollkommen durchführbaren Steuer mit. Solche Zweifel sind aber außerdem auch aus den *Ueberwälzungstendenzen* der Ertrags-, besonders der Realsteuern abgeleitet worden, namentlich in dem Falle, wo es sich um die *erstmalige neue Einführung* jener Steuer in ein älteres Ertragssteuersystem handelt. Allerdings werden bei den anderen Ertragssteuern, der Grund-, der Gebäudesteuer die Passivrenten gewöhnlich ausdrücklich unbeachtet gelassen, der Besitzer der Ertragsquelle voll besteuert, und wo ausnahmsweise ein Abzug der betreffenden Steuerquote von den Passivzinsen gestattet und rechtlich geschützt ist, wird er selten genug wirklich durchgesetzt werden können. Insofern sind jene Zinsen doch reell steuerfrei, die Capitalrentensteuer erscheint dann gerade als Consequenz des Princips der Allgemeinheit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung.

Immerhin wäre es aber bei ganz freiem Capital- und Grundbesitzverkehr, Gewerbefreiheit u. s. w. und unter Voraussetzung speculativen Besitzwechsels mit der Tendenz, die Ertragssteuern zu überwälzen, möglich, daß durch entsprechende Regelung von Angebot und Nachfrage in Bezug auf die besteuerten Ertragsquellen einer- und auf die Leihcapitalien anderseits eine Ausgleichung einträte, der Leihzins entsprechend etwas herabginge und *insoweit* doch reell mit besteuert wäre. Alsdann würde, in Uebereinstimmung mit den Voraussetzungen dieses Falls, die neue Capitalrentensteuer das erreichte Gleichgewicht in der Steuervertheilung wieder stören. Die Zinsrente wäre hier zunächst doppelt besteuert. Daraus müßte sich wieder ein Rückwälzungsproceß entwickeln, welcher sich abermals durch das Medium veränderter Verhältnisse von Angebot und Nachfrage von Leihcapitalien und anderen besteuerten Ertragsquellen vollzöge und mit der Uebertragung eines Theils der neuen Rentensteuer auf diese anderen Ertragsquellen endete [90]).

89) Art. 5 des baier. Ges.: „an der steuerbaren Rente dürfen die von den Steuerpflichtigen erweislich zu zahlenden Passivkapitalzinsen und die einem steuerbaren Kapitalrentenbezuge durch besondere Titel nachweislich auferlegten privatrechtlichen Lasten in ihrem jährl. Geldbetrage in Abzug gebracht werden." — Lebhafte Erörterung dieses Punkts in der preuß. Steuercommission v. 1884. Die letztere fügte in den Entwurf schließlich den Abzug der auf dem Gesammtbetrage der Kapitalrenten haftenden privatrechtl. Lasten ein; aber in Betreff des Abzugs der Schuldzinsen, den der Entwurf untersagte, kam nur folgende Bestimmung im Kommiss.entwurf zu Stande (Al. 2, § 2): „Der Abzug der Schuldenzinsen findet nur insofern statt, als dieselben das Einkommen aus anderen Quellen, als aus Kapitalvermögen übersteigen." Ob dies richtig oder ausreichend ist? *Neumann*, in Schmoller's Jahrb. 1882 S 1333, erklärt sich jetzt „eher *gegen*" die Gestattung eines Schuldzinsenabzugs, der er früher bei der Leih- und gewerblichen Betriebskapitalsteuer günstig war.

90) Diese Beweisführung entspricht durchaus der theoretisch ganz richtigen Methode und Doctrin der *Ricardo-Herrmann*'schen Schule. Vgl. dazu bes. den oben gen. Aufsatz *Helferichs* über die *bad.* Capitalsteuer. Auch *Rau* II. § 379; *Wagner*, österr. Staatshaushalt (Wien 1863) S. 198 (über d. Couponst.). Der Fehler ist nur, diese unter den hypothetischen Voraussetzungen der Deduction richtige Argumentation ohne Weiteres auf das Leben zu übertragen, überall den concreten Steuerpflichtigen, Grundbesitzer (Bauern!) u. s. w. einfach mit dem „speculirenden Unternehmer der class. liberalen Nationalökonomie" (*Schmoller*) zu identificiren und *Tendenzen* und *mögliche* Wirkungen für *wirklich* sich *genau* nach der Annahme *vollziehende* zu halten.

Bei der *völligen Unberechenbarkeit* einer solchen „möglichen" Ausgleichung in der Praxis kann darauf von der Steuerpolitik keine besondere Rücksicht genommen werden. Vielmehr ist im Ertragssteuersystem — wie gleichfalls in der Einkommensteuer, die neben demselben oder auch allein besteht — die besondere Besteuerung der Leihzinsen durchaus zu verlangen. Dies um so mehr, eine je größere Quote des Nationaleinkommens infolge der Vermehrung des öffentlichen und privaten Schuldenwesens, namentlich auch der fortschreitend sich vermehrenden Verschuldung des Grundbesitzes — größtentheils nur Restkaufgelder und Erbportionen, welche bei der vom Recht erzwungenen Capitalverschuldungsform gar nicht reelle Theile des Nationalcapitals, sondern capitalisirte Grundrenten sind (*Rodbertus*) — heutzutage in der Rechtsform des privaten Zinsrente-Einkommens zum Vorschein gelangt.

Auch die Rücksicht auf die mögliche *Fortwälzung* der Rentensteuer auf den Schuldner darf von dieser Steuer im Allgemeinen nicht abhalten. Cautelen dagegen lassen sich wohl mit in Erwägung ziehen, darunter die Vorschrift, daß der Gläubiger sich die Stener nicht contractlich vom Schuldner darf vergüten lassen (s. u.). Ob und wie weit dergleichen wirkt, hängt freilich vornemlich von den allgemeinen und speciellen Verhältnissen ab, welche die Höhe des Zinsfußes bestimmen.

Die *allgemeinere* Fortwälzung einer Zinsrentensteuer auf den Schuldner darf man sich aber auch nicht zu leicht denken. Sie hätte Bedingungen, umfassende und eingreifende Vorgänge im ganzen Verkehrsleben zur Voraussetzung, welche sich nur mit vielen Schwierigkeiten, daher in der Wirklichkeit überhaupt nicht leicht im erforderlichen Maße einstellen. (Vgl. *Rau* II. § 379—382.) Eine sehr einseitig polemische, unklare, aber nach seiner Meinung wie gewöhnlich allein klärende Auffassung hat *Stein* II. 85—92. Er verwirft die Steuer daher als solche. Einer seiner Gründe: „die Rentensteuer wirkt ewig nur als Vertheuerurg des Zinsfußes" generalisirt viel zu sehr. Anders und richtig *Schäffle* S. 339, der die Steuer zwar zu einem Gliede der allgemeinen Einkommensteuer ausgestalten will, bis dahin sie aber verlangt.

Dem richtigen Hauptbedenken, daß eine Capitalrentensteuer die verschiedenen ihr rechtlich unterliegenden Capitalanlagen *ungleich* trifft, weil sie sie nur ungleich zu erfassen vermag, muß eben nach Möglichkeit begegnet werden. Dazu bieten sich immerhin einige, wenn auch nicht ganz ausreichende, doch in gewissen Grenzen erfolgreiche Mittel in der Einrichtung dieser Steuer selbst, sodann Combinationen mit anderen Steuern, besonders mit Verkehrssteuern (§ 76).

Das *Ausmaß* der Steuer oder die *Höhe ihres Fußes* anlangend, so ist *principiell* ein *höherer* Fuß als bei den Personalsteuern, auch der Gewerbe- und der speciellen Einkommensteuer von Lohn und Besoldung u. dgl., in derselben Weise zu rechtfertigen und danach zu verlangen, wie ein solcher überhaupt für *fundirtes* Einkommen gerechtfertigt ist, welches eine höhere Leistungsfähigkeit darstellt. Gegen den Steuerfuß der Grund- und Gebäudesteuer wird der Fuß der Capitalrentensteuer jedoch etwas zurückstehen können, da die besonderen Werthsteigerungen von Immobilien, die Folge der Conjunkturen in fortschreitenden Gemeinwesen und der Verwendungen öffentlicher Mittel, bei den Leihcapitalien entfallen. *Praktisch* aber ist bei einem *hohen* Fuße der Rentensteuer wieder mehr mit dem Bedenken zu rechnen, daß diese Steuer wenigstens auf gewisse Schuldnerkategorieen überwälzt werden könnte und daß die Steuer so ungleichmäßig getragen wird, also ein hoher Fuß derselben hier doppelt empfindlich wirkt [91]).

91) *Beispiel.* *Baierisches* Ges. v. 19. Mai 1881: steuerfrei Jahresrente unter 40 M., 1½ % Steuer für Rente von 40—100, 2 % von über 100—400, 2½ % von 4—700, 3 % von 700 bis 1000, 3½ % von über 1000 M. Also bis dahin progressiver Steuerfuß, der dann doch für andere Ertragssteuern ähnlich bestehen müßte. *Preuß.* Entwurf: frei Zinsrenten unter 600 M.,

4. Veranlagung und Combination mit anderen Steuern.

§ 76. Hier bieten sich folgende Möglichkeiten, die auch meist in der Praxis versucht worden sind.

1. *Declarationszwang* für die steuerpflichtigen Bezieher von Zinsen aus verliehenen Capitalien. Dies ist der unter unseren Verhältnissen doch *richtigste* Weg, wobei dann etwa Steuercommissionen mit aus bürgerlichen Elementen als Control- und Revisionsinstanzen dienen, das fiscalische Interesse aber durch ein eigenes Organ (Steuerinspektor) vertreten sein sollte.

Die Aufgabe ist wesentlich die gleiche wie bei den modernen Einkommen- (eventuell auch den Vermögens-) Steuern und muß in gleicher Weise zu lösen gesucht werden. Daher doch wohl genaue *Specialisirung* der Zinserträge in der Declaration zu verlangen, *Oeffentlichkeit* der Steuerlisten, wenigstens für den Gesammtbetrag der Zinsen, *strenge Controlen* und *Strafen* bei unterlassener oder falscher Declaration, *Controle beim Erbgang* von *Amtswegen* und *nachträgliche hohe Defraudationsstrafe*. S. o. § 32, 39. *Rau* II. § 388. Solcher Declarationszwang in den bezüglichen süddeutschen Gesetzen über Capitalrentensteuer, verbunden mit einigen, doch noch nicht mit allen den eben genannten Cautelen. Z. B. *baier.* gen. Gesetz § 12 ff.: jeder betr. Rentenbezieher (von über 40 M. Rente) hat auf ergangene öffentliche Aufforderung in bestimmter Frist schriftlich oder mündlich zu erklären, wie hoch der Jahresbetrag seiner Renten, dabei darf er die Befreiungs- und Abzugsgründe nennen. Staats- und Gemeindebehörden und Notare sind verpflichtet, dem Rentamt, an welches die Erklärungen gelangen, Aufschlüsse zu geben. Feststellung der steuerpflichtigen Capitalrente dann durch die aus bürgerlichen Elementen gewählten Steuerausschüsse der Rentamtsbezirke (baier. Einkommensteuergesetz vom 19. Mai 1881, § 31 ff.). Oeffentlichkeit der Listen fehlt (s. § 44 d. letztgenannten Ges.). Feststellung in 2jährigen Perioden. Umfassende Strafbestimmungen in dem 1. Gesetze, § 28 ff., bes. für „Hinterziehung" (u. A. gehört dahin *Unterlassung* der Angaben und *falsche* Angaben, durch welche *Steuerverkürzungen* eintreten), das 5—20fache der Jahressteuer, die außerdem eingezogen wird. Ferner verschiedene Ordnungsstrafen. Die *gleiche* Hinterziehungsstrafe *gegenüber der Erbschaftsmasse*, wenn die Thatsache der Steuerverkürzung erst nach dem Tode des Steuerpflichtigen bekannt wird (§ 38), — aber eben *keine* Controle der Erbschaften auf diesen Punkt hin ohne Weiteres von *Amtswegen*. — Strenge Vorschriften auch bes. in *Württemberg*. — Auch in d. *preuß.* Entwurf ist die Pflicht zur schriftlichen Steuererklärung über den Gesammtbetrag der rentensteuerpflichtigen Bezüge (für jedes der 2 vorausgehenden Jahre) vorgeschrieben (§ 10), also keine specialisirte Declaration verlangt. Im Commissionsentwurf war hier das Steuererklärungsverfahren des Einkommensteuergesetzes angenommen (§ 21c ff.), die Renten sollten dabei nach den 3 Rubriken des Kapitalrentensteuergesetzes *getrennt* declarirt werden (§ 21 e). Die Strafbestimmungen des Regierungsentwurfs sind dieselben (milden) des Einkommensteuergesetzes.

2. *Einschätzung* durch *Steuercommissionen* oder *Behörden ohne* Declarationspflicht der Steuersubjekte.

Analog dem Verfahren bei Classen- und Einkommensteuern wie den *preußischen*. In Preußen besteht im Effect keine andere directe Besteuerung der Zinsrente als durch diese Steuern. Die *vollkommene Unzulänglichkeit* dieses Verfahrens ist klar. Denn wenn auch einige Anhaltspuncte in den Büchern der Hypothekenämter, mitunter der Staatsschuldenverwaltung vorliegen, so hat deren Benutzung für die Steuerzwecke hier ihre besonderen Bedenken, weil alle solche Anhaltspunkte bei anderen Capitalanlagen fehlen. Diese Methode ist also ganz ungenügend, ja verwerflich. In d. preuß. Entwürfen von 1884 hatte man daher wenigstens für d. Kapitalrentensteuer Declarationspflicht eingeführt, noch nicht f. d. allgemeine Einkommensteuer.

3. *Allgemeiner Registrirungszwang* für die *Gläubiger* in Betreff ihrer ausgeliehenen Capitalien.

Rau II. § 387. — Hat überhaupt nur Sinn bei *inländischen Privatschulden*, indem dann die Unklagbarkeit bei Unterlassung der Registrirung angedroht wird. Bei der heutigen Ausdehnung des sonstigen Schuldenwesens und des internationalen Credit- und Werthpapierverkehrs würde damit nur eine neue Schädigung gewisser heimischer Creditverhältnisse bewirkt werden.

§ 77. 4. *Anzeigepflicht der Schuldner* für die von ihnen zu zahlenden Zinsen[91a]). Dabei ist dann ein doppelter Weg möglich:

---

dann mit $\frac{1}{3}$ % beginnend (600—900) und bis auf 2 % steigend (über 10,000 M.), von der Commission so angenommen. Also erheblich niedrigerer Fuß als in Baiern, wobei aber in Preußen die Classen- und Einkommensteuer mit c. $\frac{1}{2}$—2.8 %—3 % noch hinzutritt. Hohe Sätze in *Oesterreich*, s. u.

91a) Eine Art der „Meldangabe" s. o. S. 214 den dort gen. Auff. v. *König* in Schanz's Fin.wes. II, 1.

1) Besteuerung der Zinsen nach der Angabe des Schuldners *beim Gläubiger*.

Hier liegt nicht nur kein, sondern ein entgegengesetztes Interesse des Schuldners vor, Angaben zu machen, weil er immer befürchten wird, selbst die Steuer, in Form erhöhten Zinsfußes, tragen oder sie selbst dem Gläubiger ersetzen zu müssen. Strafandrohungen wider den Schuldner und gesetzlicher Schutz des letzteren gegen Ueberwälzung der Steuer auf ihn, wie im folgenden Falle, reichen nicht aus. Auch ist wiederum die Concurrenz zwischen in- und ausländischen Capitalanlagen, Privatschulden und Werthpapieren zu bedenken. Dieser Weg ist daher nicht räthlich.

2) Besteuerung der Zinsen, in Consequenz der Ertragsbesteuerung, an der „*Quelle*", beim *Schuldner* selbst, indem diesem dann das Recht, dem Gläubiger bei der Zinszahlung den Steuerabzug zu machen, gewährt wird: sogen. *Couponsteuer* bei *öffentlichen Werthpapieren mit inländischer Zinszahlung*.

Bei gewöhnlichen *Privatschulden* bieten hier alle gesetzlichen Cautelen zu Gunsten des Schuldners für den letzteren keine genügende Sicherheit, nicht doch belastet zu bleiben, wie Ungiltigkeit von Verträgen, durch welche der Schuldner die Steuer definitiv auf sich nimmt, Strafandrohungen gegen den Gläubiger, welcher sich den Steuerabzug nicht gefallen lassen will (beides in der brit. Einkommensteuer, ersteres auch im baier. Ges. § 6 und sonst), mindestens Recht des Schuldners, die Steuer dem Gläubiger bei der Zinszahlung abzuziehen und Quittung darüber zu verlangen (österreichische Einkommensteuer). Bei *hohen* Steuersätzen droht hier dem Schuldner vollends die Belastung. Nur bei denjenigen Privatschulden aber, worüber *öffentliche Bücher* geführt werden (*Hypotheken*), läßt sich diese Besteuerungsform überhaupt durchführen. Bei den anderen hat auch der Schuldner das Interesse, die Verhältnisse geheim zu halten. Hier liegt die Sache noch ungünstiger als im vorigen Fall. Daher auch wieder *Ungleichmäßigkeit* in der Besteuerung der verschiedenen Arten von Privatschulden. Deshalb ist dieser Besteuerungsweg hier bedenklich.

Anders verhält sich es allerdings bei der *Couponsteuer öffentlicher Werthpapiere*. Hier bleibt dem Gläubiger nichts übrig, da er bei den heutigen Anleiheformen in der Regel nicht oder doch nur nach längerer Zeit das Capital kündigen kann, als sich die Steuer bei der Zinszahlung abziehen zu lassen. Der *entschiedene Vortheil* dabei ist gegenüber jeder anderen Steuerform der, daß hier die Besteuerung *völlig sicher* und *genau nach dem Gesetze*, daher *streng gleichmäßig* für alle *betreffende* Gläubiger und zugleich *höchst wohlfeil* durchgeführt und erhoben wird, bei den inländischen Staatspapieren, wie bei den Schuldverschreibungen der der Controle des Staats unterstehenden Corporationen, Erwerbsgesellschaften u. s. w. Von einer *Rechtsverletzung* selbst bei der Couponsteuer der eigenen Obligationen des Staats kann an sich, wenn der Staat nicht ausdrücklich im Anleihevertrag oder nicht sonst gegentheilige Zusagen machte, *nicht* die Rede sein, — so wenig wie in dem verwandten Fall des Einkommensteuerabzugs bei der Zahlung der Beamtengehalte (§ 93), auch nicht dem *fremden*, dem im *Ausland wohnenden* Staatsgläubiger gegenüber. Denn die Zinszahlung und die Couponsteuer beruhen auf *zwei ganz verschiedenen Rechtstiteln*, einem *privatrechtlichen* aus dem Anleihecontract, einem *öffentlichrechtlichen* aus dem Steuerrecht. Es hat auch seine schweren principiellen und bei der heutigen Höhe der Staatsschulden seine ernsten practischen Bedenken, den Zinsertrag aus Capitalanlagen in der Staatsschuld rentensteuerfrei (ähnlich ihn einkommensteuerfrei) zu lassen, und bei allen anderen Steuerformen bleibt er das sicher immer, wenn auch nicht rechtlich, so doch thatsächlich zum Theil, bei Schuldtiteln, welche sich im Ausland befinden, vollständig. Die Couponbesteuerung (die ältere analoge Englands, als Theil der Einkommensteuer in sched. C, neuerdings namentlich diejenige Italiens und Oesterreichs, welches letztere consequent den in- und ausländischen Gläubiger hier gar nicht unterscheidet) hat daher nicht nur ihre finanziellen Vortheile, sondern auch eine Reihe von guten Gründen zur Stütze. (*Wagner*, Fin. II. § 409; *Hock*, öff. Abgaben S. 18, 220.)

Dennoch unterliegt sie auch *principiellen* und *practischen Bedenken*. Sie trifft *alle* Gläubiger bez. Besitzer solcher Werthpapiere gleichmäßig. Wenn daher sonst Steuerfreiheiten oder Ermäßigungen stattfinden, z. B. für *kleine* Renten oder nach der Persönlichkeit der Gläubiger (s. u.), so bleiben diese unbeachtet oder es muß ein weitläufiges Restitutionsverfahren (England) eingeleitet werden. Schlimmer ist aber noch, daß die Capitalrentensteuer in Form der Couponsteuer eben nur mit Erfolg auf die *im Inland zahlbaren öffentlichen Werthpapiere* angewendet werden kann, wodurch die Kapitalanlagen darin reell ungünstiger als diejenigen in anderen Creditverhältnissen und namentlich auch als in *ausländischen* Papieren behandelt und letztere Anlagen *insofern prämiirt* werden. Dies wird nicht überall, z. B. da nicht, wo der inländische Zinsgenuß trotz der Steuer höher bleibt (Oesterreich, Italien), aber es *kann* doch mannigfach den Credit für die inländischen Schuldner, einschließlich den Staat, bei *neuen* Anleihen vertheuern oder es muß, wie in Oesterreich jetzt so allgemein (Staat, Eisenbahngesellschaften für Prioritätsobligationen), in diesem Fall vom Staat *Couponsteuerfreiheit versprochen* werden (österr. Goldrente) und die anderen neuen Credit brauchenden Schuldner müssen *vertragsmäßig die Steuer auf sich nehmen* (österr. Bahnen, Corporationen). *Fiscalisch* bleibt, wie *Hock* (a. a. S. 221) betont hat, dann zwar aus dieser Couponsteuer dem Staate leicht immer noch ein Vortheil, nemlich bei einer *hohen alten* Staatsschuld, vollends bei hohem

Couponsteuerfuß, und doch nur viel kleineren neuen Creditaufnahmen. Aber ein gewisser finanzieller Nachtheil ist bei diesen letzteren doch sicher öfters da. Es müßte denn, wie einigermaßen in Oesterreich 1868 ff. nach dem Ausgleich mit Ungarn und der Erhöhung der Couponsteuer, eine jener eigenthümlichen Erscheinungen des Creditverkehrs vorliegen, daß nemlich die durch eine starke Couponsteuer reell verminderte Last der Staatsschuld und die mit dadurch (und sonst etwa gleichzeitig noch durch andere Momente, politische u. dgl.) bewirkte Verbesserung des Staatscredits den Cours der Papiere mehr steigert als ihn die Couponsteuer an sich drückt.

Ein weiteres ernstliches Bedenken bleibt aber diese doch immerhin wahrscheinliche Rückwirkung der Couponsteuer auf den Cours der Papiere, weil dann der Besitzer pro tanto zugleich einer reellen Vermögenssteuer unterliegt. Besonders der auswärtige Gläubiger wird das empfinden und die Maßregel deswegen mehr als eine Zinsreduction, denn als eine normale Besteuerung ansehen: mit Unrecht zwar, aber dennoch kann solche Auffassung auch wieder besonders den Credit schädigen.

Praktisch wird man zwischen allen diesen Gründen für und wider abwägen und nach der concreten Sachlage im einzelnen Staat und Zeitpunkt zu entscheiden haben. Bei einem mäßigen Steuerfuß treten die Bedenken wohl mehr hinter die Vortheile zurück, daß diese Zinserträge wirklich sicher der gesetzlichen Steuer unterworfen und dadurch die Rentensteuer den Realsteuern in diesem Punkte gleich gestellt wird.

Das interessanteste, für Deutschland practisch wichtigste und für die Theorie wegen der gemachten Erfahrungen werthvollste Beispiel ist die österr. Couponsteuer: nur eine im Verwaltungswege eingeführte Erhebungsform der Einkommensteuer Abtheil. III. Eingehend darüber A. Wagner, Ordn. d. österr. Staatshaushalts S. 187—204. Seit 1859 (unter Bruck) wurde die 5%ige Einkommensteuer (Ordin.) bei Staats-, dann auch bei anderen öffentlichen Obligations-Papieren in Form der Couponsteuer bei der Zinsauszahlung abgezogen, später der Satz auf 7, seit 1869 auf 10% (außerordentl. Zuschlag in Höhe des Ordin.) erhöht. Nach Ges. v. 20. Juni 1868 wurde bei der Maßregel der (Zwangs-) Conversion der älteren gemeinsamen Staatsschuld in eine 5%ige Silber- und Papierrente ein fester, nicht erhöhbarer „Steuersatz" von 16% auf diese Rente gelegt, die daher seitdem als 4⅕%ige in den Courszetteln notirt wird. Bei den verbliebenen staatlichen Lotterieanlehen wird von den Zinscoupons und den Gewinnsten 20 pCt. abgezogen. Die neue (west-)österreichische 5%ige Papierrente ist wie die 4%ige Goldrente steuerfrei. — Die italienische Couponsteuer, als Theil der Einkommensteuer von Mobiliarwerthen ist jetzt 13.2% und wird, auch bei der Staatsrente, ebenfalls für ausländische Besitzer abgezogen. — Restitutionsverfahren für Ausländer bei der brit. betreffenden Abtheilung der Einkommensteuer. — In Preußen war auch jüngst in dem Entwurf der Kapitalrentensteuer von einer Couponsteuer abgesehen und hat diese Form auch in der Commission keine allgemeinere Befürwortung gefunden.

§ 78. 5. Bei Aktien und ähnlichen Antheilscheinen, für welche die Besitzer in Form von Zinsen, bez. Dividenden den Reinertrag ausgeworfen bekommen, handelt es sich, wie schon bemerkt, nach den heutigen Verkehrsverhältnissen, regelmäßig wenigstens, um ganz ähnliche Capitalanlagen wie in Obligationspapieren. Demgemäß ist die Capitalrentensteuer hier auch berechtigt. Dieselbe kann aber für inländische Unternehmungen hier einfach gleich vom zu vertheilenden Gesammt-Reinertrage im Ganzen bei der betreffenden Gesellschaft selbst erhoben werden, welche dann die Dividende verhältnißmäßig zu verkürzen hat. Beim Aktionär selbst ist in diesem Fall dies Einkommen rentensteuerfrei zu lassen.

Das Verfahren, das mehrfach üblich ist (Oesterreich), gleicht im Effect der Couponbesteuerung, hat dieselben Vorzüge, aber auch ähnliche Bedenken. Letzteres namentlich gegenüber ausländischen Actien und manchen anderen inländischer Capitalanlagen, welche sich nicht so behandeln lassen: also wiederum Störungen der Gleichmäßigkeit. — Auch sonst ist hier der Zusammenhang mit der Gewerbesteuer (oder einer ähnlichen) zu beachten (§ 84). Es bietet sich hier z. B. die Möglichkeit, die Actionäre auch durch die Gewerbesteuer mit für ihre Dividenden zu besteuern, so bei einem höheren Fuße dieser Steuer. Besteht aber in einem Lande keine besondere Capitalrentensteuer, sondern nur eine allgemeine Einkommensteuer, (Preußen) neben der Gewerbesteuer, so müßte principiell der gleiche Steuerfuß für die Gewerbesteuer der Actiengesellschaften oder für eine besondere Actiengesellschaftsteuer verlangt werden, wie für andere gewerbliche Unternehmungen. Practisch werden sich dann freilich die Actionäre doch besser als selbständige gewerbliche Unternehmer stehen, weil man die Dividende bei ihnen nicht so sicher auffindet als das gewerbliche Einkommen bei jenen Unternehmern.

6. Eine Sonderstellung auch im Veranlagungsverfahren der Capitalrentensteuer kann eventuell für die Bank- und ähnlichen Creditgeschäfte (Unternehmungen), welche namentlich Darlehen aufnehmen und gewähren und Effektengeschäfte betreiben, in Betracht kommen. Die unmittelbare Anwendung des sonstigen Deklarationsverfahrens (sub Nr. 1) ist bei dem Wechsel in diesen Geschäften (Besitzwechsel der Effekten) schwierig und erheischt wieder, zur Vermeidung leicht möglicher falscher Angaben, eigene Controlen. Werden solche Unternehmungen daher nicht überhaupt von der Capitalrentensteuer ausgenommen und unter eine eigene oder unter die allgemeine Gewerbesteuer mit gestellt, wobei dann freilich der Steuerfuß angemessen anzusetzen ist, so kann allenfalls eine bestimmte Rente des bilanzmäßigen Geschäftsvermögens, das freilich zu diesem Zweck zu declariren wäre, als Steuerobjekt der Capitalrentensteuer gesetzlich angenommen werden.

So im preuß. Entwurf § 3 (die 4%ige Rente des in gewerbesteuerpflicht. Bank- und ähnlichen den Geld- und Creditverkehr vermittelnden Geschäften angelegten Vermögens nach Maßgabe der letzten Jahresbilanz; daher dafür Declarationspflicht, § 9). Vielfache Erörterung dieses Punkts in der Commission. In dem Abänd.-Entwurf der letzteren wurde den Inhabern solcher Geschäfte die Wahl zwischen der Declaration der Erträge nach § 1 und dieser Declaration des Geschäftsvermögens gelassen. Bedenken fand u. A. besonders die letztere Declarationspflicht als ein Eingriff in die Geheimnisse des Geschäfts, und auch als eine Ausnahmebestimmung gerade für diese Unternehmungen. — In Baiern (Ges. Art. 4 Nr. 7) ist u. A. „der Rentenertrag aus den in den Gewerben angelegten Betriebskapitalien oder zum Zweck des gewerbsmäßigen Umsatzes erworbenen umlaufenden Papieren oder Wechseln" ausgenommen von der Capitalrentensteuer. Dafür besteht hier eine angemessenere Besteuerung der Bankgeschäfte u. dgl. m. durch die Gewerbesteuer (Art. 7, Tarifnummer 36, 37).

7. Die Verkehrssteuern (in Form von Stempeln, Registerabgaben) für die Urkunden (Documente, Schuldscheine) des Creditverkehrs und für die Rechtsgeschäfte mit diesen Urkunden (Besitzwechsel im Kauf und Verkauf, Börsengeschäfte, „Börsensteuern" als Umsatzsteuern) sind um so mehr als eine geeignete Ergänzung oder selbst als Ersatz der thatsächlich oft — gegen das Gesetz — nicht zur Anwendung gelangenden Rentensteuer zu bezeichnen, je mehr Lücken nach dem Vorausgehenden in der Rentenbesteuerung stets verbleiben werden: freilich ein, wie die Verkehrssteuer überhaupt, ziemlich rohes Verfahren, gewisse Erträge zu besteuern, aber ein, wie die Dinge liegen, nicht zu vermeidendes, nothwendiges und in manchen Fällen allein zur reellen Besteuerung führendes Verfahren. Besonders gegenüber ausländischen Werthpapieren im Besitz des Inlandes ist diese Besteuerungsform zu empfehlen [92]).

4. Einige andere Punkte.

§ 79. An und für sich hat man bei der Capitalrentensteuer wieder die Wahl zwischen dem Ertrags- und dem Werthkataster, indem man sich letzteren Falles an den Nennwerth oder an den Curswerth der Obligationen u. s. w. hält. Die Ertragskatastrirung ist die einfachere, meist übliche und vorzuziehende, wobei dann nur für nicht mit laufenden Zinsen versehene Forderungen (§ 74) und für Specialfälle, so für die Berechnung von Zeit- und Leibrenten, besondere gesetzliche Bestimmungen erforderlich sind. Der Werthkataster ist besonders bei den öffentlichen Werthpapieren des heutigen Verkehrs nicht angebracht. Der Nennwerth läßt bei der zufälligen Wahl des Nominalzinsfußes nicht auf die Rente sicher schließen, der Curswerth ist nach diesem Nominalzinsfuß und nach den Conjunkturen zu verschieden. Im Uebrigen ist die genaue quotenweise Besteuerung nach dem wirklichen Rentenbetrag (strenger Abschätzungskataster) möglich, aber nicht unbedingt nöthig. Man kann auch die Rentenbeträge classificiren (mit mäßigen Stufen)

92) Für dieses Vorgehen auch Schäffle, St. S. 341. Näheres eventuell in Abh. „Verkehrssteuern" in diesem Bande. Obige principielle Auffassung bei Wagner, Fin. II. S. 439 ff. S. auch Friedberg, Börsensteuer, Berl. 1875 und ders. „zur Theorie der Stempelsteuer" in Hildebrand's Jahrb. 1878 B. 31.

und den einzelnen Betrag dann mit dem danach sich ergebenden Satze belegen (Art Classenkatastrirung)[93]).

Hinsichtlich der Allgemeinheit der Steuer gewähren die Gesetze gewöhnlich einzelne Befreiungen und Ermäßigungen theils nach der Persönlichkeit der Rentenbezieher, daher implicite mit nach dem Verwendungszweck der Renten, theils nach der Höhe der einzelnen Rente, die Eine Person bezieht. Diese Ausnahmen lassen sich meistens socialpolitisch rechtfertigen oder selbst fordern. Es kommt dadurch (wie übrigens nach dem Früheren auch in den analogen Fällen der Grund- und Gebäudesteuer) ein Subjektsteuer-Element in diese Objektbesteuerung, wodurch aber eine Verbesserung erzielt wird.

S. Rau § 389, 390 u. die gen. Gesetze. Nach Persönlichkeit und Zweck meist steuerfrei die Renten milder u. dgl. Stiftungen, auch der Kirchen, Schulanstalten, Sparcassen (im spec. Interesse der Förderung des Sparens in den unteren Classen). Nach Höhe ganz kleine Beträge (Baiern unter 40 M.) Eines Beziehers, nach Höhe und Zweck solche Beträge, welche das einzige steuerbare Einkommen erwerbsunfähiger Personen bilden (200 M. in Baiern) und in ähnlichen Fällen Ermäßigungen (Baiern, Wittwen und minderjähr. Waisen zahlen halbe Steuer f. Jahresrenten unter 500 M., wenn sie nicht außerdem noch 500 M. anderes Einkommen haben). S. überh. baier. Ges. § 4. Der preuß. Entwurf läßt sogar Renten bis 600 M. frei, ferner alle Renten solcher Steuerpflichtigen, deren Gesammteinkommen nicht über 2000 M. (bei Wittwen, vaterlosen Minderjährigen und gewissen decrepiden Erwerbsunfähigen sogar bei Gesammteinkommen von nicht über 4000 M.). Die Commission hat diese sehr weitgehenden Befreiungen, bei denen freilich wieder das Bestehen der Einkommensteuer zu beachten ist, nicht abgeändert. Die „Freiheit des Existenzminimums" hier also weitgehend berücksichtigt.

Die Hinüberführung der Ertragssteuer mehr in eine allgemeine Personaleinkommensteuer (Schäffle) wäre bei der Rentensteuer leichter als bei den anderen Ertragssteuern und würde manche Bedenken heben, welche bei der besonderen Rentensteuer verbleiben und in jenen Steuerprivilegien implicite anerkannt werden.

Weitere eventuelle Befreiungen von der Capitalrentensteuer können eine nothwendige Consequenz des sonstigen Steuerrechts, so bes. der Gestaltung der Gewerbesteuer sein (so bei Nr. 6 im § 78). In dem preuß. Steuerentwurf brachte die Commission einen Zusatz § 2a, wonach die Zinsen geschäftlicher Forderungen, Contocorrent-Guthaben und Wechsel, welche auf die von Landwirthen und Gewerbetreibenden im eigenen Geschäftsbetrieb verwendeten Capitalien entfallen, nicht der Kapitalrentensteuer, sondern nur der Einkommensteuer unterliegen.

4. Die Gewerbesteuer.

Gesetzgebung s. in § 23—28. Bes. wichtig die französische („Patentsteuer" s. o. S. 209, bes. Ges. v. 6. Fruct. IV, 1. Brüm. VII, 25. Apr. 1844), der mehrere andere nachgebildet sind, mit mancherlei Modificationen (Italien, Rußland, Belgien, Einzelnes in d. österr., preuß. u. der Gesetzgeb. and. deutscher Staaten); ferner die österreichische Gesetzgeb. („Erwerbsteuer", Ges. v. 31. Dec. 1812, auch Einkommensteuer, Ges. v. 29. Oct. 1849), die preußische (vielfach verändertes Haupt-Ges. v. 30. Mai 1820; 19. Juni 1861, 20. Oct. 1862, 20. März 1872, 5 Juni 1874, 3. Juni 1876, 27. Febr. 1880), die deutsche mittelstaatliche, jetzt bes. süddeutsche. baier. (Ges. v. 1. Juni 1856, jetzt Ges. v. 19. Mai 1881), württemb. (Ges. v. 13. Juli 1821, jetzt v. 28. April 1873), badische (Ges. v. 23. März 1854, jetzt v. 25. Aug. 1876), d. k. sächs. (Ges. v. 24. Dec. 1845, jetzt in der Einkommensteuer aufgegangen, s. o. S. 207) u. a. m. Daneben mehrfach neuerdings besondere Gesetze über den Gewerbebetrieb im Umherziehen (so in Baiern, Ges. v. 10. März 1879, Sachsen, Ges. v. 1. Juli 1878, preuß. Ges. v. 3. Juni 1876); auch über Besteuerung des Wanderlagerbetriebs, so preuß. Ges. v. 27. Febr. 1880, sächs. 1. Dec. 1879 u. v. a. m., dann über Bergwerk-, Eisenbahn-, Actiengesellschaftssteuer, worüber unten mehr. — Rau, II. § 358 bis 376; Stein II. S. 108—150 (weit hergeholt und doch wenig Neues, das Neue aber unklar und öfters schief), Hock, öffentl. Abg. S. 205—217 (in Kürze viel Treffliches); Schäffle, St. S. 320—339 (detaillirte Reformvorschläge, viel Beachtenswerthes, der Classenschematismus aber wohl in seinem Werthe noch zu günstig angesehen). J. G. Hoffmann, L. v. d. Steu. S. 189 ff.; Hofmann, versch. Methoden der ration. Gewerbebesteuerung, Tüb. Zeitschr. 1850. Mancherlei wichtiges Kritische in den Arbeiten über das Steuerwesen einzelner Länder, s. o. § 23—28 (z. B. Helferich über Baiern). Erwerbs-, bes. Actiengesellschaften und ähnliche können auch als selbständige Steuersubjecte unter die Einkommensteuer mitkommen. S. darüber auch unten § 103.

93) S. das Einzelne, das hier zu weit führen würde, in den Gesetzen. Rau, II. § 389, 390. Das baier. Ges. u. d. preuß. Entwurf setzen den Steuerfuß in Procenten fest.

1. Wesen und Umfang.

§ 80. Die Gewerbesteuer (auch wohl in Theorie und Praxis, so in Oesterreich, mitunter „Erwerbs"steuer genannt) hat als Ertragssteuer nothwendig je nach dem Vorhandensein, dem Umfang und der Einrichtung der übrigen direkten Steuern selbst ein etwas verschiedenes Wesen, eine abweichende Aufgabe und dann in Consequenz von dem Allen einen anderen Umfang. Als Glied der modernen rationellen Ertragsbesteuerung, die sich der modernen Berufsarbeitstheilung anschließen muß, daher namentlich neben einer besonderen (überwiegend agrarischen) Grund-, einer Gebäude- und Capitalrentensteuer, hat eine besondere „Gewerbesteuer" vor Allem die Aufgabe, die „Gewerbe" im engeren Sinne zu umfassen und ihren Reinertrag als Steuerquelle, (womöglich auch sie nach ihrem Reinertrag als Umlagsbasis) zu besteuern, d. h. zunächst: die selbständigen (gewerblichen) Unternehmungen, welche im Unterschied von der sogen. „Stoffproduktion" Stoffe umformen und veredeln — Handwerk, Hausindustrie, Manufaktur, Fabrik u. dgl., auch die Hüttenwerke —, ferner die Handels- und verwandten Unternehmungen aller Art — Handel, Commissions-, Agentur-, Bank-, Versicherungsgeschäft —, weiter die Transportgewerbe — Lohn- und Frachtfuhrgeschäft, Schiffer, Rheder, eventuell Eisenbahnen u. dgl. m. —, dann die Gast- und Schankgewerbe, endlich gewisse sogen. Dienstgewerbe — wie Theater-, Menagerie-, Kunstreiter-, Seiltänzerunternehmungen, Leihbibliotheken, Badeanstalten u. dgl. m. Die meisten modernen Gewerbesteuergesetze erstrecken sich auch auf diese Kategorieen speciell, freilich mit manchen Verschiedenheiten im Einzelnen.

Theils aus principiellen, theils aus steuertechnischen und practischen Gründen erfolgen mehrfach Einschränkungen und Ausdehnungen dieses üblichen Umfangs der Gewerbesteuer. In ersterer Hinsicht werden die in der Rechtsform der öffentlichen Erwerbs-, besonders der Actiengesellschaft betriebenen und öffentlich Rechnung legenden gewerblichen Unternehmungen mitunter aus der allgemeinen Gewerbesteuer herausgestellt und besonderen analogen Steuern, die man speciell für sie bildet, unterworfen. Gleiches gilt von den privaten Eisenbahnunternehmungen, nicht nur als Folge ihrer regelmäßigen Rechtsform als Actiengesellschaften, sondern auch nach ihrem speciellen Zweck. Eine Ausdehnung erfolgt dagegen auf gewisse Urproductions-Gewerbe, den Bergbau, der aber gewöhnlich unter besonderen, die Gewerbsteuer mit vertretenden Bergwerksteuern verschiedener Art steht, ferner auf Fischerei u. s. w., auch auf den landwirthschaftlichen Pachtbetrieb, auch wohl auf alle oder gewisse liberale Berufsunternehmungen (Arzt, Advokat, Notar, Privatlehrer, Schriftsteller u. s. w. im Unterschied von den liberalen Berufsdiensten, wie denen der öffentlichen und Privatbeamten u. s. w.); selten auf den landwirthschaftlichen Selbstbetrieb, die liberalen Berufsdienste und gar die gemeine Lohnarbeit. Theoretisch und practisch streitig ist die „Gewerbe"besteuerung der Consumvereine und anderer „Erwerbs- und Wirthschaftsgenossenschaften" nach Princip, Art und Umfang.

Man kann nicht ohne Weiteres und allgemein die eine oder andere Bestimmung des Umfangs der Gewerbesteuer kurzweg als richtig oder unrichtig bezeichnen. Vieles ist hier relativ und folgt eben consequent aus der Einrichtung der sonstigen direkten Besteuerung. Umgekehrt sind freilich auch an diese mit Rücksicht auf den Zusammenhang zwischen gewissen Ertragsobjekten und dem Gewerbebetrieb, dem sie dienen, Anforderungen hinsichtlich ihrer passenden Einrichtung zu stellen, wie u. A. oben bei der Gebäudesteuer (§ 66) bemerkt wurde.

Unter den Wirthschaftsverhältnissen unserer Länder ist es wohl am besten, die Gewerbesteuer auf selbständige gewerbliche Unternehmungen zu beschränken und die liberalen Berufsdienste und die gemeine Lohnarbeit unbedingt auszuschließen[94]).

94) Ueber die Besteuerung der Actiengesellschaften Schäffle S. 335, Stein II. 139 ff., der Genossenschaften — eine besonders schwierige Frage —, Schäffle S. 336, Stein eb., Dietzel, Besteuerung der Actiengesellschaften 1859. Im Ganzen gegen die Gewerbesteuer von landwirthschaftlichem Selbstbetrieb Rau II. § 363. S. darüber auch Schäffle, St. S. 320, der mehr für Personal- und Einkommensteuer neben der Grundsteuer ist. — Gegen die Gewerbesteuer der liberalen Berufe Rau II. § 361, Schäffle S. 320. — Stein will überhaupt die Gewerbesteuer (für die „Gewerbe" im engeren Sinne) grundsätzlich in zwei Ertragssteuern, die eigentliche Gewerbesteuer für die gewöhnlichen kleineren Privatgewerbe (II. S.

Auch die liberalen Berufsunternehmungen können wie die oben genannten beiden Zweige unter specielle oder allgemeine Einkommensteuern mit gestellt werden. Doch sprechen auch Gründe für ihre Einreihung in die Gewerbesteuer, in der sie dann eine besondere Abtheilung bilden können, so der Umstand, daß die Aufgabe der Reinertragsermittlung und der Veranlagung dieser Unternehmungen wegen der Art des Erwerbens und wegen des Schwankens der Erträge mehr der sonst bei der Gewerbesteuer als bei Lohn-, Besoldungs- und dgl. Steuern vorliegenden ähnlich ist. — Der landwirthschaftliche Pachtbetrieb, der von der Grundsteuer nicht getroffen wird, gehört mit Fug zur Gewerbesteuer. Für die Einbeziehung des landwirthschaftlichen Selbstbetriebs in diese Steuer, selbst neben der agrarischen Grundsteuer, kann man geltend machen, daß hier regelmäßig die wirklichen Reinerträge die katastralen übersteigen, das Plus also von der Grundsteuer nicht getroffen wird; ferner, daß in zahlreichen Fällen des Klein- Mittel- und Großbetriebs, bei jedem nur verschieden, überhaupt Reinerträge vorliegen, welche besonderen, im Kataster grundsätzlich gar nicht berücksichtigten Culturen und Betriebssystemen zu verdanken sind, wo das Plus gegen die Katastralerträge also vollends grundsteuerfrei ist; endlich, daß vielleicht ein Theil des wahres Einkommen des Besitzers und Wirths (besonders bei kleiner bäuerlicher Wirthschaft) bildenden Reinertrags der agrarischen Arbeit als Arbeitslohn bei denjenigen Productionskosten mit angerechnet ist, welche vom Grund-Bruttoertrag zur Ermittlung des Reinertrags abgezogen sind, wo mithin ebenfalls pro tanto Grundsteuerfreiheit vorliegt. „Unrichtig" oder gar „ungerecht" ist in allen diesen Fällen die Gewerbesteuer des Selbstbetriebs neben der Grundsteuer nicht. Aber besser möchte hier doch wohl eine neben der Grundsteuer einhergehende Einkommensteuer sein, um die Ausgleichung herbeizuführen. Ein allgemeiner Grund dafür, sich, wie gewöhnlich (wo nicht ausnahmsweise wie in Preußen eine allgemeine Einkommensteuer eine formelle Doppelbesteuerung herbeiführt), mit der Grundsteuer beim landwirthschaftlichen Selbstbetrieb zu begnügen, ist der Umstand, daß doch schon die Grundsteuer nicht bloß die eigentliche Grundrente, sondern ununterschiedlich Capital- u. Gewerbsgewinn (event. auch Arbeitslohn) mehr oder weniger mit trifft (§ 48, anders Rau II, § 360). — Der Bergwerksbetrieb wird (neben einer etwaigen Grundsteuer) nach der ihm eigenen technischen Natur besser von aparten Bergwerksteuern (§ 89) getroffen, ebenso der Privateisenbahnbetrieb (auch fremde Staatsbahnen im Inland) von besonderen Eisenbahnsteuern. — Die Erwerbsgesellschaften mit öffentlicher Rechnungslegung, also besonders die Actiengesellschaften, lassen sich steuertechnisch leicht apart besteuern, was zwar auch principiell zulässig, doch nur dann unbedenklich ist, wenn die Gelegenheit dieser bequemen Besteuerung nicht zu einer unbillig höheren Steuer verglichen mit den betreffenden Privatgeschäften ausgenutzt wird. Die („Erwerbs- und Wirthschafts"-) Genossenschaften mit bloß internem Verkehr unter den Mitgliedern werden in dem Erwerb der letzteren eigentlich schon besteuert, so daß Gewerbesteuerfreiheit hier wenigstens zulässig ist. Bei Verkehr mit Nicht-Mitgliedern nehmen sie mehr den Charakter einer eigenen gewerblichen Unternehmung an, die gewerbesteuerpflichtig sein muß. Die Einreihung der Actien und ähnlichen Gesellschaften als selbständige Steuersubjecte (K. Sachsen, preuß. Entwurf von 1884) in die Einkommensteuer ist bei der Gewerbebesteuerung (wie auch bei einer etwaigen Capitalrentensteuer) mit zu berücksichtigen, bedingt aber nicht nothwendig ein Ausscheiden dieser Gesellschaften aus der Gewerbesteuer: es besteht dann hier nur zunächst derselbe Zustand formeller directer Doppelbesteuerung wie bei Individual-Gewerbetreibenden.

Bei der Besteuerung der Actiengesellschaften sind mißgünstige Tendenzen gegen diese Unternehmungsform wohl zum Vorschein gekommen. Werden diese Gesellschaften aber einmal vom Rechte zugelassen, so ist ein solches Verfahren nicht zu billigen.

§ 81. Kaum auf einem Gebiete der direkten Besteuerung weichen die Gesetzgebungen betreffs des „Umfangs" der Steuer in zahlreichen Einzelheiten so sehr von einander ab, als bei der Gewerbesteuer, z. Th. in richtiger Folge der Verschiedenheit der anderweiten direkten Steuern, z. Th. auch ziemlich willkürlich. Mitunter besteht ein näherer Zusammenhang zwischen der Gewerbesteuer und einer besonderen „Einkommensteuer" (so speciell in Oesterreich). Statistische Vergleiche der Ergebnisse des Gewerbesteuerertrags sind daher mit besonderer Vorsicht anzustellen, Schlüsse auf die Bedeutung der gewerblichen Entwicklung der Länder aus den Steuererträgen gar nicht ohne Weiteres

131 ff., unklar) und die „gewerbliche Unternehmungs- und Industriesteuer" für die (meist größeren, unter dem Handelsgesetz stehenden) gewerblichen Unternehmungen mit Handelsfirma zerlegen, bei denen Stein dann die einfache Geschäftsfirma (incl. offene und stille Gesellschaft) und die eigentlichen Erwerbsgesellschaften, deren Hauptform die Actiengesellschaft, unterscheidet. Gegen diese vollständige Trennung solcher zwei Gewerbesteuern erheben sich viele Bedenken, die Stein nicht oder nicht genügend berücksichtigt. Den Steuerfuß beider in ein richtiges Verhältniß zu bringen, wäre sehr schwierig. Stein behandelt außerdem als drittes Glied der „Ertragssteuer des gewerblichen Capitals" die Verkehrs- (Stempel-) Steuer, — die nur nicht bloß hierher gehört.

zulässig und Schlüsse aus dem Antheil des Gewerbesteuerertrags vom gesammten direkten Steuerertrag und aus dem Verhältniß dieses Ertrags zu demjenigen der einzelnen anderen direkten Steuern nur mit Vorsicht zu ziehen (s. o. § 49).

Beispiele aus der Gesetzgebung über den Umfang der Gewerbesteuer. Preußen. Etwas engerer Umfang, bes. durch Ausschluß ganz kleiner Handwerker, als anderswo. Gewerbesteuerpflichtig der Handel (d. i. Handels-, Commissions-, Speditions-, Bank-, Leih-, Assecuranz-, Fabrik-, Rhedereigeschäft, auch Leihbibliotheken, Badeanstalten), die Gastwirthschaften (incl. gewerbsmäßiges Zimmervermiethen von 3 oder mehr heizbaren Zimmern), „Verfertigen von Waaren auf den Kauf", Betrieb von Handwerken mit mehreren Gehilfen (Weberei und Wirkerei nur bei mehr als 4 Stühlen), Betrieb von Mühlenwerken (bei Arbeit für Dritte), Gewerbe der Schiffer, Fracht- und Lohnfuhrleute, Pferdeverleiher, Gewerbe im Umherziehen betrieben. Hüttenwerke unter Gewerbesteuer seit Gesetz v. 20. Oct. 1862. Eisenbahngesellschaften, Bergbau (s. § 89) frei. Seit Aufhebung der besonderen Gewerbebesteuerung der Actiengesellschaften (Ges. v. 18. Mai 1857 aufgehoben durch das Gewerbesteuergesetz vom 19. Juli 1861, § 22) diese mit unter der allgemeinen Gewerbesteuer. Bei der Beurtheilung der Freilassung der kleinen Handwerker u. dgl. ist die in Preußen bestehende Classensteuer dieser Personen zu beachten. Die landwirthschaftlichen Betriebe, die liberalen Professionen fallen nicht unter die Gewerbe-, sondern erstere unter die Grund- und Classen- und Einkommensteuer, letztere nur unter diese zwei Steuern. Die Bergwerke unterliegen Special-Ertragssteuern. — Baiern. Ausgedehntere Gewerbesteuer: „die im Lande betriebenen Gewerbe und gewerbsmäßig ausgeübten Erwerbsarten"; letzteres wird angenommen, „wenn die Beschäftigung mit Gehilfen, mit gewerblichen Vor- und Einrichtungen oder sonstigem Betriebscapital, in einem offenen Laden oder mit offenem Angebot betrieben wird" (Ges. v. 1881, § 1). Betrieb der Land- und Forstwirthschaft, Jagd, Fischerei, Ausbeutung der Bergwerke, soweit hier die bezüglichen Producte gewonnen werden, ebenso Verkauf der eigenen Erzeugnisse (roh oder im Zustand, der im Bereich des betreff. Wirthschaftsbetriebs oder Erwerbs liegt) nicht gewerbesteuerpflichtig (Ges. § 2). Auch landwirthschaftliche Pächter von selbständigen Gütern (wohl aber Gewerbepächter) sind nicht dieser Steuer, sondern der speciellen baier. Einkommensteuer unterworfen. Gleiches gilt von den liberalen Berufsunternehmungen und verwandten Thätigkeiten, ferner vom Bergbaubetrieb. S. u. § 91. — In Baden dagegen sind die Landwirthe neben der Grundsteuer bisher (Ges. v. 23. April 1854) im Princip auch gewerbesteuerpflichtig gewesen, freilich in sehr mäßigem Anschlage. — In Oesterreich ist die Erwerbsteuer eine allgemeine auf Handel, Fabriken, Handwerke, Gast- und Schankgewerbe, Transportgewerbe, dann auch auf bestimmte liberale Berufsunternehmungen (Privatlehrer, doch nur in Orten über 4000 Einwohner, Unternehmer von Erziehungsanstalten, Börsensensale, Notare, Advocaten u. dgl.) sich ausdehnende Gewerbesteuer. Frei ausdrücklich die Landwirthschaft, sofern sie bloß rohe Producte erzeugt und eigens erzeugte verkauft, desgl. alle Hilfsarbeiter und „Arbeiter", die Staatsdiener und die an als öffentlich anerkannten Anstalten Angestellten, die Schriftsteller und Künstler, die Aerzte, Wundärzte, Hebammen); ferner manche einzelne Gewerbe (so z. B. die Tabak- und Salzverschleißer für dies Geschäft, manche Weber, s. d. Detail bei Chlupp § 115), auch die Bergwerke, die nur rohe Producte liefern (Sudwerke nicht). In eigenthümlicher Weise dient aber in Oesterreich zur Ergänzung der Erwerbssteuer die Einkommensteuer (v. 1849). In die 1. Classe der letzteren gehören die der Erwerbssteuer unterworfenen Gattungen, ferner Bergbau, Hüttenwerke, Pächter (landwirthsch.). Actiengesellschaften, auch Eisenbahngesellschaften, Wirthschaftsgenossenschaften sind dabei ebenfalls erwerbs- und in der 1. Classe einkommensteuerpflichtig. (Chlupp § 157, Hanel, österr. Steuergesetze V. 267 [Finanzministerialerlaß v. 21. Febr. 1876]). — Frankreich. Die Patentsteuer ist eine allgemeine Gewerbesteuer, von Jedermann zu zahlen, der in Frankreich ein Handelsgeschäft, ein Industrie oder ein Gewerbe betreibt, (Ges. v. 24. April 1844, Art. 1). Ausgenommen sind ausdrücklich die öffentlichen Beamten des Staats, der Departements und Gemeinden, Professoren und Lehrer, einige andere liberale Berufe (Hebammen, als Künstler zu betrachtende Maler, Bildhauer, Graveure, Zeichner, dramatische Künstler, Herausgeber periodischer Blätter). Früher waren noch einige liberale Berufe nicht patentsteuerpflichtig, die Notare, Anwälte, Gerichtschreiber und einige andere ähnliche Kategorieen, alle Aerzte, Architecten, Vorsteher von Bildungsanstalten, Lehrer an Pensionaten u. dgl. m., die jetzt dieser Steuer unterliegen (Gesetz vom 18. Mai 1850). Der land- und forstwirthschaftliche und der Bergwerksbetrieb ist bei Beschränkung auf Gewinnung und Verkauf der eigenen Producte frei, manche Ausnahmen bestehen auch für kleine Handwerker, kleine Weber auf Stückarbeit u. s. w. Actien- und alle anderen Erwerbsgesellschaften stehen in der 3. Hauptabtheilung der Patentsteuer mit anderen Gewerben zusammen. Die zahllosen Detailbestimmungen, auch in Betreff der Ausnahmen von der Steuer, mit den Auslegungen der Gesetze durch den Staatsrath s. bei Perroux-Joppen S. 92 ff. Block's dict. de l'admin. fin, Art. impôt de patentes, mit Nachträgen bis zur Gegenwart in den jährl. suppléments dieses Werks. — In Großbritannien besteht keine allgemeine Gewerbesteuer, aber die „Gewerbe" unterliegen in sched. D der Einkommensteuer (Gewinn aus Handel und Gewerben, auch aus gewissen liberalen Berufen), der landwirthschaftliche Pachtbetrieb steht in sched. B. Außerdem für einige Gewerbe Licenzen, eine Art

Special-Gewerbesteuer, in der Wirkung der Verbrauchssteuer, die zum Theil gerade auf die Artikel dieser Gewerbe fallen, wohl nahe kommend.

Die Masse der Gewerbe, welche theils unter die Gewerbesteuer und hier dann wieder unter die eine oder andere der oft im Gesetz gebildeten Abtheilungen und Tarifclassen fallen, theils steuerfrei sind, nöthigt, besondere amtliche Verzeichnisse (sogen. Patent- oder Gewerbesteuer-Tarife) der einzelnen Gewerbe den Gesetzen beizufügen [95]).

2. Aufgabe, Verhältnißmäßigkeit, Ueberwälzung, Berechtigung der Steuer.

§ 82. Die Gewerbesteuer sollte als Glied der Ertragsbesteuerung — und ebenso als etwaiges Mittel zur Durchführung der Einkommensteuer — den einzelwirthschaftlichen Reinertrag des besteuerten Gewerbes und zwar nach Maßgabe der Höhe dieses Reinertrags treffen. Dies Ziel stellen sich aber die Gesetze nicht ausdrücklich. Ein Abzug für Schulden, bez. deren Zinsen findet regelmäßig auch hier nicht statt. Bei der ungemeinen Schwierigkeit, die wirklichen individuellen Reinerträge zu ermitteln, begnügen sich die Gesetze vielmehr in den meisten Fällen damit, nach einigen Merkmalen, welche mehr oder weniger sicher, gewöhnlich nur unsicher, einen Schluß auf den Reinertrag gestatten, die Gewerbesteuer zu normiren (s. u. § 83 über die Veranlagung). Ein roheres Verfahren als bei einer der anderen modernen direkten Steuern, selbst der Grundsteuer, das sich eben nur durch die Schwierigkeit, anderweit überhaupt zu einem Ergebniß zu gelangen, erklärt und natürlich nur relativ so rechtfertigt.

Der gewerbliche Reinertrag, welcher Steuerquelle und Bemessungsgrundlage sein sollte, enthält, in sehr verschiedenem Grade gemischt, Capitalzins und Unternehmergewinn, bei kleinen Gewerben, wo der Unternehmer ohne Gehilfen oder neben denselben wie ein Arbeiter arbeitet, auch Arbeitslohn, bei Gebäuden und Grundstücken, die dem Unternehmer gehören und zum Gewerbe dienen, auch Grundrente. Diese Elemente werden durch die Gewerbesteuer zusammen getroffen, in etwas verschiedener Weise und Höhe nur durch die verschiedene Veranlagungsart (Classificationsschema u. dgl.) der einzelnen Gewerbe und durch die verschiedene Höhe der Steuersätze. Wiederum ein sehr rohes Verfahren: die richtige Verhältnißmäßigkeit der Gewerbestener der verschiedenen Gewerbe fehlt trotz aller Classificationstarife doch thatsächlich in hohem Maße.

Von einer richtigen, wenigstens nach rationellen Gesichtspunkten bestimmten Höhe der ganzen Gewerbesteuer zu den anderen Ertrags- und den Einkommensteuern, also von einer richtigen Verhältnißmäßigkeit in dieser Richtung kann noch weniger die Rede sein. Hier treten die oben (§ 49, auch § 67) gerügten Mängel der Ertragsbesteuerung drastisch hervor.

Auf eine auch nur leidlich genügende Ausgleichung dieser Uebelstände und Ungleichmäßigkeiten durch Ueberwälzung ist gleichwohl wenig zu rechnen, so starke Tendenzen der Ueberwälzung gerade bei dieser Steuer nach der Art ihrer Veranlagung bestehen und sich gewiß auch „mehr oder weniger“ verwirklichen.

Eine wirklich gleichmäßige allgemeine Gewerbesteuer — wie sie eben nicht besteht — würde allerdings in der Regel nicht fortwälzbar sein, weil sie, voraussetzungsweise, den Gewerbsgewinn gleichmäßig träfe, weshalb eine Uebertragung der Unternehmerthätigkeit und der Capitalien vom einen in ein anderes Gewerbe zum Zweck der Steuerüberwälzung nichts nützte. Unsere vorhandenen höchst ungleichmäßigen Gewerbesteuern rufen, ebenso wie die Gewerbesteuer eines einzelnen Gewerbes, eine Tendenz

95) S. bes. französ. Gesetz vom 25. April 1844 (und Nachträge in späteren Gesetzen) bei Perroux-Joppen S. 209. Baier. Gesetz vom 19. Mai 1881 u. a. m.

zur Ausgleichung mittelst größeren Andrangs zu den nicht oder den untersteuerten Gewerben hervor. Aber nach der Art der Gewerbe — je mehr und je schwerer herauszuziehendes stehendes Capital, desto schwerer und umgekehrt —, nach dem Umfang des Betriebs — Groß- und Kleinbetrieb! —, nach den Credit und anderen persönlichen Verhältnissen ist die Möglichkeit, diese Ueberwälzungstendenz zu realisiren, eine ganz ungleiche. Daher folgen gerade aus der verwirklichten Ueberwälzung vielfach nur neue Ungleichmäßigkeiten in der reellen Besteuerung der einzelnen Gewerbe. Soweit die Concurrenzverhältnisse im Absatz es gestatten, wird die Gewerbesteuer öfters wohl auf den Preis der gewerblichen Produkte geschlagen, also gerade sie wirklich als Kostenelement behandelt. In diesem Falle wirkt sie ähnlich wie eine Verbrauchssteuer. Aber oft genug werden die Concurrenzverhältnisse diese Ueberwälzung nicht gestatten oder eine Rückwälzung auf den Gewerbetreibenden herbeiführen. Namentlich kommt hierbei wohl die Concurrenz des Großbetriebs gegen den Kleinbetrieb, des Auslands gegen das Inland in Betracht (daher die Bedeutung der Tarifpolitik im auswärtigen Handel auch in diesem Punkte).

Trotz aller dieser unverkennbaren und unbestreitbaren schweren Uebelstände, welche mitunter zur Verwerfung dieser Steuer in der Theorie den Anlaß gaben, kann über die Berechtigung, ja die Unentbehrlichkeit einer besonderen Gewerbesteuer als Glied der Ertragsbesteuerung in unseren heutigen Verhältnissen der wirthschaftlichen Arbeitstheilung kein Zweifel bestehen. Gerade bei dieser Steuer aber, vielleicht sogar noch mehr als bei der Grundsteuer, erscheint eine Hinüberführung aus der Objekt- in die Subjekt-, aus der Ertrags- in die Einkommenbesteuerung das nothwendige Ziel, weil nur so die zahllosen individuellen Verschiedenheiten der einzelnen Gewerbe und Reinerträge und der für letztere so eminent wichtige Einfluß des leitenden Rechts- und Wirthschaftssubjekts einigermaßen gewürdigt werden können. Vorläufig ist auf einem ähnlichen Weg der Reform wie in § 65 bei der Grundsteuer hinzuweisen. Die Unvollkommenheit der Gewerbesteuer verlangt ferner auch eine angemessene Entwicklung der Verkehrsbesteuerung in der Art, daß die Gewerbetreibenden dadurch wenigstens mehr mit gefaßt werden, nach ähnlichen Gesichtspunkten wie in § 78 [96]).

3. Veranlagung.

§ 83. Die Hauptaufgabe wäre eben hier die Ermittlung des Reinertrags, analog den Fällen bei den anderen Ertragssteuern, namentlich der Grund- und Gebäudesteuer, da eine Rohertragsbesteuerung der Gewerbe vollends gegen die Gleichmäßigkeit verstößt. Aber die Ermittlung des Reinertrags hat ungewöhnliche, kaum überwindliche Schwierigkeiten, wenn man sich nicht allgemein zu einem Declarationszwang gegenüber den Gewerbetreibenden und zur Gewährung von eingreifendsten Controlrechten der Behörde oder der Veranlagungscommission in Bezug auf Einsicht der Geschäftsbücher der Steuerpflichtigen u. dgl. entschließt. Diese Maßregeln stehen mit den bei uns einmal herrschenden Auffassungen des „Geheimhaltungsrechts der Geschäftsverhältnisse“ der Gewerbetreibenden in Widerspruch. Sie würden aber bei der Masse der kleineren Gewerbetreibenden, bei

96) S. für manches Einzelne in Betreff der Reform Schäffle a. a. O. — Rau begeht in der Gewerbesteuer den ihm und den älteren Autoren eigenen Fehler, die Folge seines falschen Einkommenbegriffs, „von dem ganzen Gewerbsverdienst nur den über den Unterhaltsbedarf hinausgehenden Theil als reines steuerbares Einkommen anzusehen“ (II. § 366). Gerade dieser Unterhaltsbedarf bildet auch bei vielen kleinen Gewerbetreibenden fast deren ganzes wahres „Einkommen“, bei allen einen mehr oder weniger großen Theil desselben, welcher bei Ertrags- wie Einkommenbesteuerung principiell als Steuerquelle mit gelten muß. Erst socialpolitische Rücksichten, auch Rücksichten auf andere Personal- und auf Verbrauchssteuern, die die „kleinen Leute“ mit belasten, können zur Gewerbesteuerfreiheit solcher Leute führen. S. über diese Principienfrage, im Anschluß an Herrmann, bes. Schmoller, Lehre vom Einkommen, Tüb. Zeitschr. 1863; Wagner, G. § 182 ff., Fin. II. § 380, 381; Rau I. § 243 ff., Fin. I § 259 ff.

welchen keine gesetzliche Verpflichtung zu geordneter Buchführung besteht und letztere vielfach fehlt oder ganz ungenügend ist, nicht einmal zum Ziele führen. Wo ausnahmsweise aus anderen Gründen der Zwang zur öffentlichen Rechnungslegung gesetzlich besteht, wie bei Hauptformen der Erwerbsgesellschaften, besonders der Aktiengesellschaften, erhält man so die Kenntniß des Reinertrags und wird auch danach besteuern können, wie es öfters geschieht (§ 84). Aber das Mißliche bleibt, daß dadurch die Gleichmäßigkeit der Behandlung der gewerblichen Unternehmungen vollends gestört wird.

Diese Umstände erklären es, daß die modernen Gewerbesteuern darauf verzichten, den Reinertrag selbst, individuell (Abschätzungskataster) oder selbst nur classenweise (Einschätzungskataster), wie bei der Grundsteuer zu ermitteln. Sie suchen statt dessen gewisse Merkmale auf, aus denen man einigermaßen auf die Höhe des Reinertrags glaubt schließen zu können. Solche Merkmale bieten sich öfters fast von selbst oder lassen sich durch Beobachtung leicht ermitteln. Viel Scharfsinn ist dabei angewandt worden. Das Uebel ist nur, daß man wohl die Merkmale und ungefähr den Einfluß derselben bezeichnen, aber auch nur einigermaßen genau ihren Einfluß gerade auf den Reinertrag eines einzelnen Gewerbes nicht bestimmen, geschweige messen kann. In der Regel sind sie mehr geeignet, auf den Rohertrag, als auf den Reinertrag Licht zu werfen. Und in der That sind denn diese Gewerbesteuern mitunter auch eher Rohertrags- als Reinertragssteuern. Der auch hier so maßgebende Umstand, die Persönlichkeit des Unternehmers, bleibt meistens ganz unberücksichtigt, — wie bei den Grundsteuern. So liegt hier ein großartiges Gebiet feiner Steuerverwaltungstechnik vor, ohne daß doch die Ergebnisse dieser großen Arbeit irgend die gleichmäßige Vertheilung der Gewerbesteuer verbürgen[97]).

Immerhin wäre die Aufgabe einer rationellen Gewerbebesteuerung in früherer Zeit mittelst der Benützung solcher Vergleichsmerkmale noch einigermaßen befriedigend zu lösen gewesen: bei der relativen Stabilität der Technik, bei mehr corporativer Gestaltung des Gewerbewesens wie in den Rechtsordnungen des Zunftwesens und bei der hiermit zusammenhängenden größeren Gleichmäßigkeit der Technik, Oekonomik, wirthschaftlichen Lage und der Reinerträge der einzelnen Unternehmungen ein und desselben Gewerbes. Aber bei der heutigen ungemeinen Veränderlichkeit der Technik, bei einem Gewerberecht, welches für jede solche Veränderung und für völlig individualistische Gestaltung des einzelnen Gewerbes in dessen technischen und ökonomischen Seiten so ziemlich alle Schranken beseitigt hat, ist die Sachlage eine ganz andere. Hier leisten solche Merkmale wenig sichere Hilfe und, selbst wenn es gelungen sein sollte, sie in einem Augenblick richtig zu wählen und die Bedeutung jedes einzelnen von ihnen für den Reinertrag einigermaßen richtig festzustellen, so würden sie wegen der erwähnten Verhältnisse stets bald wieder täuschen oder ganz den Dienst versagen. Im Zeitalter des ökonomischen Individualismus, unter der Herrschaft des Princips der freien Concurrenz im Gewerberecht und in einer Epoche fortwährender großartiger Umgestaltungen der Technik im gewerblichen Produktionsproceß und steter Veränderungen im Communications- und Transportwesen, daher in den Absatzverhältnissen ist eine wirklich auch nur halbwegs gleichmäßige Gewerbebesteuerung nach jenen „Merkmalen" ein Ding der Unmöglichkeit. Selbst unsere „rationellsten" Gewerbesteuern mit dem entwickeltsten Classenschematismus der „Merkmale" erscheinen insofern doch als eine recht rohe Besteuerungsform.

97) Selbst ein Mann wie Hock kommt diesen Schwierigkeiten gegenüber zu dem fast naiven Satze: „Wenn es gelänge, für alle Gewerbe die nach den Thatsachen der Erfahrung und der Wissenschaft den Ertrag bestimmenden Elemente wirklich aufzufinden und die Bedeutung jedes einzelnen Elements für den Geschäftsertrag numerisch auszubeuten, dann wäre das Ideal der Gewerbesteuer erreicht" (öffentl. Abg. S. 211). Ja wenn—! Was eben unmöglich ist und wobei auch die folgenden Umstände nicht beachtet sind!

Es handelt sich dabei im Grunde immer nur um ein Mehr oder Weniger von Willkür in der Belegung eines Gewerbes mit Steuersätzen. Auch die Erreichung eines solchen „Weniger" ist ja zu erstreben, aber die Lösung der eigentlichen Aufgabe forderte doch außerordentlich viel mehr und Besseres.

4. Einzelne Methoden der Veranlagung insbesondere.

§ 84. 1) Besteuerung direct nach dem ermittelten Reinertrag. Diese Methode ist mit Sicherheit nur bei den unter öffentlicher, bezw. Staatscontrole stehenden und bei den rechtlich zu öffentlicher Rechnungslegung verpflichteten gewerblichen Unternehmungen, daher besonders bei gewissen Kategorieen von Erwerbsgesellschaften (namentlich Actiengesellschaften) anwendbar und neuerdings mehrfach in Anwendung. Sie kann auch, muß aber nicht nothwendig zu der Form einer besonderen „Gesellschaftssteuer", neben und statt der allgemeinen Gewerbesteuer, führen.

Bei allen anderen Gewerbebetrieben fehlt es ohne wirksam controlirten Declarationszwang in Bezug auf die Geschäftsergebnisse an auch nur einigermaßen genügenden Anhaltspuncten zur Feststellung des Reinertrags der Unternehmung, also bei den „Privatgeschäften" i. e. S. Wendet man daher diese Methode auf jene Gesellschaften u. s. w. an, so ergiebt sich die schwierige weitere Aufgabe, doch wenigstens eine gewisse Gleichmäßigkeit der Gewerbesteuer zwischen beiden Gruppen gewerblicher Unternehmungen herbeizuführen. Völlig befriedigend kann diese Aufgabe wieder mangels sicherer Berechnungen, wie hoch die Gewerbesteuersätze die nach den Methoden der „Merkmale" besteuerten Gewerbe eigentlich treffen, gar nicht gelöst werden. Man begnügt sich daher auch in der Praxis nothgedrungen mit ziemlich rohen Veranschlagungen in diesem Punkte. Die Gefahr liegt aber nahe und wird nicht immer vermieden, diejenigen Gewerbe, welche man wirklich nach dem Reinertrage besteuern kann, stärker zu belegen. Das ist auch nicht an sich falsch, da es sich hier um capitalkräftigere Unternehmungen zu handeln pflegt und sozialpolitische Rücksichten wohl in gewissen Fällen ein höheres Steuermaß rechtfertigen. Aber es sollte nicht nach Willkür, sondern nach festen Grundsätzen geschehen, welche nach der Sachlage fehlen.

Die Durchführung der Methode ist sonst einfach. Es muß nur genau bestimmt werden, welches der „steuerpflichtige Reinertrag" ist. Dies zu entscheiden, kann der betreffenden Unternehmung nicht überlassen werden. Streitig können namentlich drei Puncte sein: die Behandlung der Passivrenten, besonders auf feste Schulden (Hauptfall: die Prioritätobligationen der Gesellschaften), ferner die Behandlung der sonstigen Geschäftsunkosten, der „Verlustseite" des „Gewinn- und Verlust-Contos", auch der etwaigen Verlustübertragungen und allmäligen Amortisationen, endlich die Behandlung der Rücklagen in den oder die (verschiedenen Zwecken dienenden) Reservefonds.

Daß die Passivrenten vom steuerpflichtigen Reinertrag abgezogen werden, entspricht zwar der eigentlichen Reinertragsbesteuerung, steht aber in Widerspruch mit der üblichen Praxis bei den Ertragssteuern (Grund-, Gebäudesteuer). Werden jene Renten mit besteuert, so kann die Gesellschaft den Steuerbetrag entweder zu den Geschäftskosten rechnen und die Dividende demgemäß verkürzen, oder, grade Gläubigern gegenüber, welche wie die Prioritätsobligationäre nicht beliebig kündigen können, die Steuerquote an den auszuzahlenden Zinsen abziehen, was ihr eventuell das Gesetz ausdrücklich gestattet. Dann wirkt hier die Gewerbesteuer wie eine Couponsteuer, bezw. Capitalrentensteuer. Der Gesetzgeber wird daher hier genau zu erwägen haben, welche dieser Eventualitäten er herbeiführen will. Das Richtige ist wohl, die Gewerbesteuer nicht in der Form der Couponsteuer auf die Obligationäre überwälzen zu lassen, daher ein entsprechendes Verbot in das Gesetz aufzunehmen. Bei mäßigen Steuersätzen erscheint die Gewährung des Rechts, die Passivzinsen vom Reinertrage zum Zweck der Steuerbemessung abzuziehen, nicht geboten. (In der für alle solche Fragen besonders wichtigen österr. Steuergesetzgebung, wo die Einkommensteuer hier zur Gewerbesteuer hinzutritt, dürfen solche Zinsen nicht vom steuerpflichtigen Einkommen abgezogen, aber dafür die Steuer von den Zinsen dem Gläubiger abgezogen werden, wodurch diese die Erwerbssteuer mit repräsentirende Einkommensteuer hier eben pro tanto zur Couponsteuer wird. S. österr. Einkommensteuerges. v. 1849 § 11, 13, Vollzugsvorschr. dazu § 8. Jetzt 10%.)

Die Behandlung der sonstigen Geschäftsunkosten erfolgt bei den hierhergehörigen Gesell-

schaften schon nach bestimmten Rechtsgrundsätzen und den üblichen Principien der Buchführung. Die betreffenden Ergebnisse werden meistens für die Besteuerung zu Grunde gelegt werden können. Nun kann aber der Fall vorkommen, daß in einem Geschäftsjahr (oder auch im Durchschnitt der z. B. 3 Jahre, welche die Periode für die Bemessung der Gewerbesteuer bilden) die Unkosten, namentlich wegen Verlusten, die nicht aus den Reservefonds gedeckt werden können oder dürfen, die Gewinne übersteigen und kein Reinertrag vorhanden ist, keine Dividende vertheilt wird. Soll hier auch die Gewerbesteuer entfallen? Der Reinertragsbesteuerung würde das entsprechen, der Besteuerung bei den anders besteuerten Gewerben und bei Grundstücken, Gebäuden nicht. Daher erscheint in solchem Falle wohl ein Steuerminimum angebracht, ein fixes oder ein etwa im bestimmten Verhältniß zum Gesellschaftscapital stehendes.

Die Dividende allein stellt den Reinertrag nicht dar. Die Rücklagen in den Reservefonds gehören wenigstens theilweise dazu, namentlich diejenigen in den Reservefonds zur „Erhöhung des Stammcapitals“ und in den „zur Ausgleichung der Jahresdividenden“ (s. Theil I. Abh. Credit, § 71 daselbst). Darauf muß sich die Steuer im Princip also mit beziehen. Das Gesetz wird aber, um Weiterungen zu verhüten, klare Bestimmungen treffen müssen.

Das aufgehobene preuß. Ges. v. 18. Nov. 1857 besteuerte die ganz oder theilweise auf einen Handels- oder Gewerbebetrieb gerichteten Actiengesellschaften mit $1/50$ oder 2% der im vorhergehenden Jahre an die Actieninhaber gezahlten Zinsen und Dividenden, unter Festsetzung eines Minimums von 36 Thlrn. Das noch geltende preuß. Gesetz vom 30. Mai 1853 über die Besteuerung der Eisenbahnen (Actiengesellschaften, später durch Ges. v. 16. März 1867 ausgedehnt auf die anderen juristischen Personen, besonders fremden Staaten gehörenden Bahnen auf preußischem Gebiet) stellt keine eigentliche Gewerbebesteuerung dieser Unternehmungen dar (s. § 38 des Eisenb.-Ges. v. 3. Nov. 1838), sondern eine theils gewerbesteuerartige, theils andersgeartete, höhere Abgabe, aber steuertechnisch ist es ein solches besonderes „Gesellschafts-Gewerbesteuergesetz“. Hier gilt als Reinertrag der Ertrag, „welcher nach Abzug der Verwaltungs-, Unterhaltungs- und Betriebskosten, des erforderlichen Beitrags zum Reservefonds, sowie der zur planmäßigen Verzinsung und Tilgung der etwa gemachten Anleihen erforderlichen Beträge auf das verwendete Actiencapital zur Vertheilung kommt.“ (Prioritätsactien mit festem Zins ohne Antheil an der Dividende wie Anleihen angesehen). Steuerfuß $2\frac{1}{2}$% ($1/40$) bei Reinertrag bis 4% des Actiencapitals, 5% vom 5ten, 10% vom 6ten, 20% vom 7ten und den höheren Ertragsprocenten, also bis dahin ein stark progressiver Fuß. — Besondere solche Gesellschafts-Gewerbesteuern in Ungarn, in Italien. Oesterr. Ges. über Steuerbehandlung der Erwerbs- und Wirthschaftsgenossenschaften, der Vorschußcassen v. 27. Dec. 1880.

§ 85. 2) Gewerbesteuerveranlagung nach äußeren Merkmalen. Diese Methode wird allgemein bei allen steuerpflichtigen Gewerben angewandt, für welche eine directe Reinertragsermittlung nicht möglich oder nicht statthaft erscheint. Man findet die Merkmale oder „Kennzeichen“ in den materiellen Bedingungen der Produktion, daher namentlich in der Größe des muthmaßlich erforderlichen oder des beobachtungsmäßig verwendeten Capitals, in der Vertheilung desselben auf stehendes und umlaufendes Capital, in der Art und Beschaffenheit der einzelnen Capitalbestandtheile, daher der werkzeuglichen Vorrichtungen, Maschinen u. s. w., in der Ausdehnung, dem Miethwerth der für die Production gebrauchten Arbeits- und Lagerräume, in der Menge der zu verarbeitenden Rohstoffe, in der Zahl und technischen Gattung des Arbeitspersonals u. s. w. Dazu kommt die Berücksichtigung der Absatzverhältnisse, besonders der Größe des Absatzes überhaupt, der Menge der erzeugten Waaren, auch der „offenkundige Grad des Wohlstands“, wie er sich gewerbeclassenweise herauszustellen pflegt, wird beachtet u. v. A. m. Für manche Einzelheiten kann man auch die Unternehmer selbst zu einigen Angaben über die ökonomischen und technischen Verhältnisse ihres Gewerbes anhalten oder sie verpflichten, der Steuerbehörde oder Commission Nachforschungen durch persönliche Besichtigungen zu gestatten[98]).

98) S. Rau II. § 367—375, mit reichem Detail, besonders aus der Gesetzgebung in den Noten, aber mit zu wenig Kritik des Werths dieser Merkmale. Für weiteres Detail s. die Gesetze selbst und die Ausführungsverordnungen, Instruktionen u. s. w. dazu, die oft bis in kleine Einzelheiten, mindestens in Beispielen gehen, nach denen sich dann vergleichungsweise zu richten ist. Bei der Mannigfaltigkeit der technischen Hilfsmittel in Handwerken und Fabriken handelt es sich natürlich hier um ein fast unübersehbares Detail, beinahe Gewerbe für Gewerbe müßten oder könnten andere Merkmale benutzt werden: eine an sich richtige Consequenz dieser Besteuerungsmethode, woraus sich aber unvermeidlich wiederum bei der praktischen Benutzung die reichste Gelegenheit zu fehlerhaftem, irrthümlichem und willkürlichem Vorgehen ergiebt.

Die Kritik dieser Methode der Gewerbebesteuerung nach solchen Merkmalen hat zunächst zu constatiren, daß nach der technischen Natur der Gewerbegattungen und nach den individuellen Verhältnissen der einzelnen gewerblichen Unternehmungen in einer Gattung schon in Bezug auf das Vorhandensein solcher Merkmale große Verschiedenheiten bestehen; ferner, daß die Ermittlung dieser Merkmale in ganz ungleichem Maße Schwierigkeiten macht, daher ungleichen Erfolg hat; weiter, daß der Zusammenhang zwischen den Merkmalen und dem Reinertrag ein höchst verschiedener, der Schluß von jenen auf diesen überhaupt ein sehr gewagter, mithin der Werth der Merkmale für den Zweck der Steuerveranlagung wieder durchaus verschieden ist.

So ist es klar, daß zwischen den großen Gruppen der gewerbesteuerpflichtigen Unternehmungen außerordentliche Unterschiede bestehen: beim Geld- und Bankgeschäft (der Privaten), „Banquiers“, „Wechsler“, im Gegensatz zu den Gesellschaften), großentheils auch beim Handel und seinen Hilfsgeschäften (Commission, Agentur) fehlen sichere oder sicher zu constatirende solche Merkmale weit mehr, als bei der Industrie, dem Fabrikwesen, dem Handwerk; auch Groß- und Kleinbetrieb zeigen in diesem Punkte dauernde Verschiedenheiten. Daher die Gefahr, jene meist an sich besonders leistungs- und steuerfähigen Geschäfte im Vergleich mit den anderen zu niedrig zu veranlagen (übliche mäßige Maxima des Steuersatzes) und mit Rücksicht darauf, überhaupt die Gewerbesteuer niedriger anzusetzen, als es der Verhältnißmäßigkeit gegen die anderen Ertragssteuern entspricht. — Bei einigen Gewerben kann man die Merkmale des Gesetzes leicht und sicher ermitteln, nemlich bei denen, welche zugleich verbrauchssteuerpflichtig sind und etwa nach der Menge der Rohstoffe, nach Betriebseinrichtungen, nach der Menge der Fabrikate besteuert werden (Branntweinbrennerei, Bierbrauerei, Mühlenbetrieb, Zuckerfabrikation u. dgl.). Hier wird auch wohl die Benutzung der durch diese andere Besteuerung festgestellten Thatsachen vom Gewerbesteuergesetz vorgeschrieben. Darin liegt aber wieder eine Ungleichmäßigkeit der Behandlung gegenüber anderen, nicht auch noch verbrauchsteuerpflichtigen Gewerben, welche unbillig und bedenklich erscheint. — Die benutzten Merkmale gestatten ferner in zahlreichen Fällen mehr nur einen etwaigen Rückschluß auf den Rohertrag, nicht auf den Reinertrag eines Gewerbes, so die Größe der Arbeiterzahl, viele der Merkmale, welche in Verhältnissen des Capitals, der technischen Einrichtungen gefunden werden. Nach den individuellen Umständen der Technik des einzelnen Gewerbes ist wiederum das Verhältniß zwischen Betriebseinrichtungen und Rohertrag und dasjenige zwischen diesem und dem Reinertrag unendlich verschieden, vollends heutzutage. Ueber alle diese notorischen Thatsachen geht die hier besprochene Besteuerungsmethode einfach hinweg oder thut ihnen Gewalt an. Ihr „rationeller“ Charakter ist daher ein höchst problematischer, ihr wirklicher Werth gering genug. Einen Einfluß auch auf den Reinertrag haben jene Merkmale gewiß meistens, aber „in welchem Grade?“, das bleibt das X in dem Exempel.

Genaue Berechnungen der Belastung eines Unternehmens mit Gewerbesteuern in Procenten des Reinertrags sind natürlich schwierig, weil eben letzterer selten sicher zu constatiren ist. Amtlich wurde in der Steuercommission des preuß. Abgeordnetenhauses (1884) mitgetheilt, daß die gezahlte Gewerbesteuer bei 2 größeren Bankgesellschaften 0.13 und 0.05% vom Dividendenbetrag, bei einer andern Verkehrsgesellschaft 0.51% sei, bei einem Gewerbetreibenden der Classe A II. (Handel) in einem concreten Beispiel 2.22% von dem einkommensteuerpflichtigen Einkommen des Betreffenden, in einem andern Fall 4.25%, mitunter bis 7%. Also: Ueberlastung des keineren Betriebs.

§ 86. Practische Durchführung der Besteuerungsmethode nach „Merkmalen“. Hier walten in der positiven Gesetzgebung bei der Verwerthnng der Merkmale einige tiefergreifende und viele kleinere Verschiedenheiten ob. Doch ist das Vorgehen im Grunde überall principiell dasselbe: man hält sich zunächst an die Thatsache des Gewerbebetriebs und bildet dann nach jenen Merkmalen und nach anderen davon unabhängigen oder damit zusammenhängenden Unterscheidungsmomenten Classen, in welche

die einzelnen Gewerbe nach ihren speciellen, im Gesetze bestimmten Merkmalen eingereiht („classirt") werden. Diese Classen sind entweder mit festen Steuersätzen versehen, welche dem einclassirten Gewerbe aufgelegt werden oder es wird auch nur angegeben, in welcher Weise nun ein einclassirtes Gewerbe etwa nach einem bestimmten Merkmal, z. B. dem Miethwerth der gewerblichen Localitäten (französ. System), weiter besteuert werden soll. So ergiebt sich ein in den einzelnen Gesetzgebungen mehr oder weniger detaillirt durchgeführter Gewerbe-Classenschematismus, nach welchem diese Methode der Gewerbesteuer als eine Gewerbe-Classensteuer zu charakterisiren ist. Einzelne neuere Gesetze, z. B. die süddeutschen, haben in diesem Schematismus das Aeußerste geleistet, dadurch freilich an sich richtig individualisirt, aber dennoch ist der Werth sehr zweifelhaft.

In den Grundzügen ist die Ausführung die folgende:

1. Anmeldepflicht für jedes steuerpflichtige Gewerbe, zum Zweck der Gewerbesteuerveranlagung, eine Pflicht, von deren Erfüllung eventuell das Recht des Gewerbebetriebs selbst abhängt. Dies eigentlich die ursprüngliche Idee in der französischen Patentsteuer, speciell bei der fixen Gebühr derselben für jedes Gewerbe, und in den ihr mehr oder weniger nachgeahmten Gewerbesteuergesetzen (auch dem preußischen).

2. Bildung von Classen, bez. Aufstellung von Gewerbe-Kategorieen.

a. Unterscheidung von Gewerben, welche ausschließlich oder wesentlich localer Art sind und für den Ortsbedarf arbeiten, von den übrigen, welche für den weiteren Absatz produciren. Danach eventuell von vornherein verschiedene Höhe der Steuersätze.

b. Bei den Localgewerben Bildung eines Systems von Ortsclassen, regelmäßig nach der Einwohnerzahl des Orts, eventuell nach anderen brauchbaren Momenten (große Städte, kleine, plattes Land, entwickelte günstige oder weniger entwickelte ungünstigere gewerbliche Gesammtverhältnisse). Dann steigende Steuersätze in der höheren Ortsclasse (mit bevölkerteren Wohnorten): also Annahme einer demgemäß steigenden Höhe des Reinertrags, gewiß vielfach zutreffend, vielfach, besonders bei manchen Handwerken auch nicht.

c. Bildung von Gewerbe-Gattungsclassen, wesentlich nach der „notorischen" (mitunter auch nur ziemlich fictiven) ungefähren Bedeutung der Gewerbe, nach dem regelmäßig erforderlichen größeren oder kleineren Capital, dem Umfang, nach den Unterschieden der absoluten Höhe der Reinerträge, nach dem nothwendigen und üblichen Bildungsstand des Unternehmers, z. B. Handels- und Bankgeschäfte, Fabriken, Handwerke, verschiedene Gruppen der letzteren, Gast- und Wirthsgewerbe dsgl., überhaupt Groß- und Kleingewerbe im Allgemeinen (abgesehen von dem folgenden Punkte). Danach wieder die Höhe der Steuer kategorieenweise verschieden. (Feste Sätze nach der „Normalanlage", Baiern, abgestuft nach Ortsclassen; verwandtes Princip: Besteuerung nach dem „persönlichen Verdienst", Abstufung auch mit nach Ortsclassen, Baden.)

d. Innerhalb der vorigen Classen weitere Betriebsumfangsclassen: Unterscheidungen nach dem individuellen Umfang der einzelnen Gewerbe Einer Gattung, z. B. gewisser Fabriken nach der Art und Zahl der Arbeiter, nach Zahl, Stärke, Größe der Maschinen (Mahlgänge von Mühlen, Spindelzahl von Spinnereien, Pferdezahl von Lohnkutschern, Zimmerzahl von Gasthöfen, Dampfkraft der Dampfmaschinen u. dgl. m.), nach der Menge der verbrauchten Stoffe oder der hergestellten Fabrikate, nach der Größe, dem Miethwerth der Gewerberäume u. s. w. Danach alsdann entweder zu dem aus dem vorausgehenden Classenschema hervorgehenden festen (oder nur nach Ortsclassen abgestuften) Steuersätzen veränderliche Zuschläge (z. B. nach Zahl der Arbeiter, Höhe des Miethwerths, nach letzterem die „proportionale" Gebühr in Frankreich u. dgl.), oder Abstufung jener Sätze unmittelbar selbst nach diesen Merkmalen des bei mehreren Gewerben verschiedenen oder bei Einer Unternehmung zeitweise wechselnden Betriebsumfangs. (Besteuerung nach der „Betriebsanlage": Baiern, veränderliche Sätze „nach dem auf bestimmte Zeitabschnitte bemessenen Betriebsumfang eines Gewerbes"; verwandt Baden, Zuschläge zum „Steuercapital des persönlichen Verdienstes" nach Art und Zahl der Arbeitsgehilfen, nach Werthhöhe des Betriebscapitals. Doch auch ähnliches Princip in der preußischen Gewerbesteuer, drei Steuerclassen für den Handel, je nach größerem, mittlerem und kleinerem Geschäftsumfang und danach verschiedene Mittel- und Minimalsätze der Gewerbesteuer).

Die Gesetze selbst stellen die Grundsätze für die Classenbildung fest und enthalten die Steuertarife für die Ortsclassen, die Gattungsclassen und die Betriebsumfassungsclassen. Am umfänglichsten ist natürlich der Tarif der Gattungsclassen, in welchem für jedes einzelne irgendwo vorkommende, wie immer benannte Gewerbe die Gattungsclasse bezeichnet sein muß. Einzelnes wird hierbei wohl der Verwaltung im Wege der Verordnung zu bestimmen überlassen, z. B. in Betreff der Einreihung neu aufkommender Gewerbe oder beim Eintritt von Veränderungen in bisherigen Gewerbebetrieben. Die Steuerbehörde, eventuell und regelmäßig, unter Mitwirkung von Veranlagungs- oder Einschätzungscommissionen oder letztere, zusammengesetzt aus gewählten Vertretern der Gemeinde, der Steuersubjecte und aus Vertretern der Verwaltung, auch selbständig für sich besorgen das Geschäft der Classirung. Reclamationen der Pflichtigen dawider gehen an die Commission oder im Instanzenzug an höhere Reclamationscommissionen, eventuell bis zur obersten Finanzbehörde. Diese Dinge sind im Wesentlichen ebenso geregelt wie bei der Veranlagung anderer directen Steuern. Häufige Erneuerung der Veranlagung und der betreffenden „Gewerbesteuerkataster" ist wegen des raschen Wechsels in den Verhältnissen, speciell in den „Merkmalen" geboten, mindestens in Bezug auf den Betriebsumfang.

Wenn nun auch dieser ganze Classenschematismus in an sich sehr ingeniöser und principiell richtiger Weise das Problem der Individualisirung der Gewerbebesteuerung der einzelnen gewerblichen Unternehmungen zu lösen sucht, so erreicht dieses schematische Verfahren dies Ziel gleichwohl nur mangelhaft. Das liegt in dem Wesen dieser Besteuerungsmethode nach solchen Merkmalen und läßt sich überhaupt nicht völlig beseitigen. Indessen kann die Aufgabe der richtigen Individualisirung der Gewerbesteuervertheilung auf die Steuersubjecte noch etwas vollkommener in Verbindung mit dem Repartitionssystem erfüllt werden. Hier würde ähnlich wie bei der Vertheilung der Grundsteuer (§ 65) vorzugehen sein. Die Gewerbesteuer-Hauptsummen könnten nach der allgemeinen Einschätzung für Staat, Provinzen, Kreise, Gemeinden, Gewerbegruppen festgestellt werden. Die Untervertheilung auf die einzelnen Gewerbesteuersubjecte wäre den Interessenten selbst, unter Controle der Verwaltung oder der Steuercommission, bez. mit Reclamation an sie, zu übertragen, mit dem Rechte, zur Aufbringung der Summe vom Kataster bei der Festsetzung der individuellen Steuerschuldigkeiten abzuweichen, namentlich die nicht oder nicht ausreichend berücksichtigten individuellen Verhältnisse des Gewerbes und die persönlichen des Unternehmers dabei mit zu beachten: eine Hineinziehung von Subjectsteuer-Gesichtspunkten, die gerade bei der Gewerbesteuer sehr wünschenswerth wäre. Diese Idee liegt der Bildung von „Steuergesellschaften" unter den Gewerbetreibenden einer Gruppe zur Untervertheilung der Gesammtsteuerschuldigkeit, wie in Preußen (s. u.), zu Grunde, ist im Princip wohl richtig und hat sich in Preußen bewährt. Ein Hauptmangel, die gewöhnlich unverhältnißmäßig niedrige Gewerbebesteuerung gerade der stärksten (privaten) Steuerkräfte, möchte sich durch dies Verfahren auch zugleich wenigstens etwas verbessern lassen.

§ 87. Beispiele aus der Gesetzgebung. Preußen. Gattungsclassen die o. § 81 genannten; dann innerhalb derselben Betriebsumfangsclassen nach Merkmalen, welche im Gesetz selbst nicht näher angegeben, nur theilweise angedeutet sind, statt dessen von den Steuerpflichtigen bez. der Steuerbehörde nach eigenem Urtheil festgestellt werden; Combi=

nation mit Classen van Landestheilen (Provinzen) und Ortsclassen und in den Hauptfällen Mitwirkung der Gewerbetreibenden bei der Vertheilung der Steuern unter sich selbst mittelst Bildung van Steuergesellschaften. Die Specialisirung im Classenschematismus alsa nicht so weit als in den meisten anderen neueren Gesetzgebungen durchgeführt: eine Consequenz des Princips umfassenderer Mitwirkung der Steuerpflichtigen bei der Steuervertheilung, wadurch das Mechanische in der letzteren vermindert wird. Beispiel: in der Gattungsclasse des „Handels“ (mit den verwandten Zweigen, s. a. § 81, auch Fabrikgeschäften, Maklern, Handelsagenten) nach dem Gesetz v. 1861 drei Betriebsumfangsclassen, A I, A II und B, in der mittleren Classe A II die betreffenden Geschäfte mittleren, in der ersten Classe A I diejenigen bedeutenderen Umfangs („wo theils nach der Höhe des dazu erforderlichen Anlage- und Betriebscapitals, theils nach der Erheblichkeit des jährlichen Umsatzes auf einen Betrieb von bedeutendem Umfange zu schließen ist“), in der dritten Classe B die Handelsgeschäfte geringsten Umfangs (incl. der nicht handwerksmäßigen Anfertigung von Waaren auf Kauf, wie Höker, Trödler, Victualien-, Obst-, Gemüsehändler). Die zwei ersten Classen bilden getrennt für sich Steuergesellschaften, bei der dritten Classe, B, erfalgt die Veranlagung der einzelnen Gewerbetreibenden durch die Communal-, bez. Kreisbehörde (unter einzuholendem Rath der Gewerbetreibenden). Die Steuergesellschaften der ersten Classe umfassen in der Regel den ganzen Regierungsbezirk, Berlin bildet einen solchen für sich allein. S. über die Bildung dieser Gesellsch. Ges. v. 1820 § 26 ff., v. 1861 § 4, 9. Gewähnlich 7 Abgeardnete, von den betreffenden Gewerbetreibenden aus ihrer Mitte gewählt, wobei mindestens je Einer zu den Höchst- und Niedrigstveranlagten, 2 zu den Mittel-veranlagten gehören müssen. Functian 3 Jahre. Nach dem varherrschend mehr ader weniger industriellen und mercantilen Charakter 2 Landesabtheilungen mit verschiedenen Mittelsätzen, nach d. Ges. v. 1861 96 und 72 Thlr., zur ersten Abtheilung die Bezirke Aachen, Arnsberg, Breslau, Cöln, Danzig, Düsseldorf, Liegnitz, Magdeburg, Merseburg, Potsdam, Stettin, dann Berlin, zur zweiten Abtheilung alle anderen (im Umfang des Staats var 1866). Durch Königl. Verardn. sind bei wesentlichen Veränderungen der gewerbl. Verhältnisse Abänderungen der Zugehörigkeit eines Bezirks zu den Abtheilungen, ebensa die Zerlegung eines Regier.bezirks in mehrere Steuerbezirke, die nicht nothwendig derselben Abtheil. zuzuweisen sind, zulässig (Ges. v. 1861, § 6). Bildung der Gesammt-Steuerschuldigkeit (Hauptsumme) des Bezirks, bez. der Gesellsch. durch Multiplication des Steuer-Mittelsatzes mit der Zahl der betr. Gewerbetreibenden. Bei der Untervertheilung dann Minimum (48 Thlr. in jeder Abtheilung) und steigende Sätze nach einer Scala, die van den Abgeardneten den übrigen, höher als mit dem Minimalsatz besteuerten Persanen aufgelegt werden. Aehnliche Einrichtung nach d. Ges. v. 1820, bez. 1861 bei der Classe A II des Handels, aber Combination mit Ortsclassen (die erheblicheren Städte in 3 Abtheilungen und eine vierte Abtheilung im Kreise selbst incl. der übrigen Städte), in Verbindung mit den Gast-, Speise-, Schankgewerben, den Bäckern und Schlächtern. In jeder Stadt die Handelsclasse A II und die 3 letztgen. Gewerbe je eine Steuergesellschaft für sich, im Kreise alle 4 Gewerbe zusammen vereinigt, um 4 Steuergesellschaften zu bilden). Mittelsatz der Handelsclasse A II 24, 16, 10 Thlr. (letzterer in Abth. 3 u. 4), Minimum 12, 8, 6 Thlr., dann ähnliche Repartitian. Bei der Handelsclasse B die Mittelsätze in den 4 Abtheilungen 8, 6, 4, 2, die Minima 2 (in Abth. 1—3) und 1 Thlr. (in Abth. 4). Aehnlicher Modus nach den früheren Gesetzen bei den Gast- &c. Gewerben; dann bei den Bäckern und Schlächtern, bei denen aber die zu vertheilende Steuer-Hauptsumme durch das Product der Ortsbevölkerungszahl und einer, im Gesetze für den Ortskopf fixirten Geldsumme (Ges. v. 1820: 8 u. 6 Pfg.) gebildet wurde: natürlich ein ziemlich willkürliches Verfahren. Bei anderen Gattungsclassen anderer Madus, mit bestimmten festen Steuersätzen nach ungefährem Betriebsumfang, mitunter nach Sätzen genauer in Gemäßheit dieses Umfangs (so bei Brauerei und Brennerei im Anschluß an den Verbrauch des Schrots), für Hausirer ehemals feste Sätze von 2—4—16 Thlrn. Neuerdings (durch die Ges. v. 1872, 1874, 1876, 1880) mehrfach ziemlich eingreifende Abänderungen. So 1872 das Müllergewerbe nach dem Umfang unter Handelsclasse A I u. A II, event. bei kleinem Umfang unter Handwerk zu stellen. Gleiche Bestimm. 1874 f. Gewerbest. der Bäcker, Fleischer, Brauer; seitdem auch keine selbständigen Steuergesellschaften f. Bäcker und Fleischer mehr. Steuersatz f. Gewerbebetrieb im Umherziehen jetzt (1876) als Regel 48 M. jährlich, dach Ermäßigungen auf 36, 24, 18, 12, 6 M. und Erhöhungen auf 72, 86, 144 M. durch die Regier. zulässig. Wanderlagerbetrieb p. Woche (1880) mit Sätzen v. 50, 40, 30 M. (je nach der Zugehörigk. zu den Gew.steuerabth.) belegt.

In Baiern nach den angeführten Gesetzen ein entwickelter Classenschematismus. „Normalanlage“: im Wesentlichen ein System von Gattungsclassen mit festen Steuersätzen; „Betriebsanlage“: im Wesentlichen ein System von Betriebsumfangsclassen mit veränderlichen Steuersätzen nach diesem Umfang, unter Benutzung folgender Merkmale (§ 6 d. Ges. v. 1881): Zahl der verwendeten Gehilfen und Arbeiter, Menge des Verbrauchs oder der Erzeugnisse, Zahl und Art der zum Zweck des Gewerbebetriebs aufgestellten und im Gebrauch befindlichen Vor- und Einrichtungen, Maschinen u. dgl.; wa diese Merkmale fehlen ader ungenügend sind, Bemessung der Betriebsanlage nach dem Ertragsanschlage, von diesem ³/₄—1¹/₂, ausnahmsweise in speciell bezeichneten Fällen bis 2¹/₂ % als Betriebsanlage angesetzt. In einigen Fällen auch noch anderer Modus. Bei Normal- und Betriebsanlage dann noch Ortsclassen (4, unter 1000, 1—4000, 4—20,000, über 20,000 Einw.); wo keine Rücksicht auf Ortsbevölkerung des Standarts des Gewerbes erfolgt, tritt der Steuersatz der höchsten Classe ein. Das Nähere in Betreff der Berechnungsverhältnisse besagt der Gewerbesteuertarif. Hier 6 Hauptgattungsclassen und 141 Rubriken, nemlich A. Handwerksbetrieb, mechan. Künste u. wissensch. Gewerbe, mit 34 Rubriken, mehrere davon mit einigen Unterrubriken, z. B. Schmiede mit 5, nach den Ortsclassen mit Steuersätzen versehen; bei jeder Rubrik dann Bezeichnung der anderweiten Gewerbe, die sich unter sie reihen; B. Handelsgeschäfte, mit 4 Hauptrubriken und 33 Rubriken, nemlich: 1) Großhandel, Handel mit Geld und umlaufenden Papieren, und dem Großhandel verwandte Unternehmungen, mit 7 Rubriken, bei einigen mit Unterabtheilungen, 2) Detailhandel mit bestimmten Gegenständen, mit 10 Rubriken, 3) Licitations-, Leih- und Miethanstalten, mit 8 Rubriken, 4) mit dem Handel in Verbindung stehende Erwerbsarten, z. B. auch Sensale, Makler, mit 8 Rubriken; C. Fracht-, Stadt- und Reisefuhrwerk, Schifffahrt, Eisenbahnen, auch Schiffbau- und Straßenbau-Unternehmungen, mit 11 Rubriken; D. Gast- und Schankwirthschaften, Unternehmer öffentlicher Vergnügungen und Schaustellungen, mit 8 Rubriken; E. Fabriken und größere gewerbliche Unternehmungen, mit 9 Hauptrubriken und 55 Rubriken, nemlich: 1) Textilindustrie und Industrie der Bekleidung, 2) Metallindustrie, 3) dem Bergbau verwandte Unternehmungen, auch Stein-, Erde-, Thon-, Glasindustrie, 4) Industrie der Maschinen, Werkzeuge, Instrumente, Apparate, Transpartmittel, 5) chem. u. Industrie der Heiz- und Leuchtstoffe, 6) Industrie des Halzes und anderer Schnitzstaffe, der Polsterwaaren, Papier-, Leder-, Gummiindustrie, 7) Industrie der Nahrungs- u. Genußmittel, 8) Kunstanstalten und Anstalten für Kunstgewerbe, 9) Mühlen; F. Bierbrauereien und Branntweinbrennereien, mit 2 Rubriken. Bei den größeren Unternehmungen, so der Gattungen B. 1, E. und F. meist der Maximalsatz der größten Orte der allgemeine für die Normalanlage. Für die Betriebsanlage z. B. nach Arbeiterzahl theils ein fester Steuerzuschlag für jeden Arbeiter (so meist bei den Fabriken u. dgl., z. B. bei Baumwollfabriken, Normalanlage 18 M., für jeden Arbeiter &c. weiter 1 M. 80 Pf.), theils eine Quatenerhöhung der Normalanlage (so z. B. bei Detailhandel für den ersten Gehilfen der halbe, für jeden folgenden der ganze Betrag der Narmalanlage). S. die zahlreichen Details im Tarif. Unter Umständen Ermäßigungen der Sätze (§ 19 ff.). Steuererklärungspflichten der Gewerbetreibenden, über Gewerbebetrieb selbst und über die Merkmale, nach welchen veranlagt wird (§ 22 ff.); daneben entsprechende Cantrolrechte des Rentamts und Strafandrahungen. Prüfung der Steuererklärungen und Festsetzung der Einträge in die Steuerliste durch die „Gewerbesteuer-Ausschüsse“: bestehend aus 6 Mitgliedern, wovon Vorsitzender ein van gewissen Behörden zu ernennender Verwaltungsbeamter, 4 Mitglieder, in Städten gewählt van Gemeindebehörde und Gemeindevertretung, 1 Mitglied besonders bestellt van Gemeindeverwaltung. Normalsatz immer auf 2 Jahre.

Bemerkenswerth wegen mancher Eigenthümlichkeiten, besonders der Scheidung von persönlichem Arbeitsverdienst und von Ertrag aus dem Betriebscapital die württemb. und ähnlich die badische Gesetzgebung. Z. B. dart dann eine Classentafel für Gewerbetreibende mit Betriebscapital von 400 fl., 4 Ortsclassen dabei; ferner für solche mit höherem Betriebscapital und mehr Gehilfen, wobei Combinatian zwischen Höhe des Betriebscapitals und Zahl der Gehilfen. Das Nähere s. in den Gesetzen selbst. Principiell ja Alles richtig; practisch dach nur auf Grund vielfach willkürlicher Fictionen eine salche Scheidung möglich, eigentlich hier vallends Alles reiner Schematismus und Farmalismus und zufälligste Gestaltung im Schlußeffect! Das deutsche Particularrecht hat auf wenigen Gebieten sa mancherlei, zum Theil wundersame Blüthen getrieben wie in der Gewerbebesteuerung!

§ 88. In Oesterreich (s. o. § 81) bei der Erwerbsteuer zunächst 4 Hauptgattungsclassen (I. landesbefugte Fabrikanten, Großhändler, II. Handelsleute, III. Gewerbsleute, die nicht Handelsleute sind, und gewisse Kunstindustrielle, IV. gewisse Gewerbe der persönlichen Dienstleistung und der Ueberlassung von Sachen zur zeitweiligen Nutzung). Dann weitere Specialgattungsclassen und Betriebsumfangsclassen, nach allgemeinen Merkmalen, die nur in den Ausführungsverordnungen angegeben sind, besonders: Art der Beschäftigung ader des Gewerbes, Zahl der Hilfsarbeiter oder Werkstühle, Größe des Betriebscapitals, Lage ader Standpunct des Gewerbes im Orte, auch persönliche Eigenschaft des Unternehmers. Ferner zwei Abtheilungen nach Unabhängigkeit (so bei Gattungsclasse I) und Abhängigkeit (bei Classe II—IV) vom Ortsbedarf. In letzterem Falle 5 Ortsclassen, bei den einzelnen Gattungsclassen nicht völlig die gleichen, meist so: Wien für sich (incl. 2meil. Umkreis), die Landeshauptstädte (in 2 Abth.), andere Orte über 4000 Einw., Orte zwischen 1—4000, Orte unter 1000, auch bei den letzten 3 Classen für Tirol nach eine unterste Classe mehr. Im Gesetz sind nun für jede sich sa ergebende Classenpost der Gattungs- und Ortsclassen abgestufte feste Steuersätze nach dem Betriebsumfang angeordnet, welche gegenwärtig (außer bei ganz kleinen Gewerbebetrieben mit 30 fl. Maximalschuldigkeit an Erwerbsteuer und Einkommensteuer 1. Cl., wo der Zuschlag nur 70 % des Ordin. ist) im vollen Betrage des Ordinariums einem außerordentlichen Zuschlage unterliegen, alsa m. a. W. im doppelten Satze erhoben werden. Das Ordinarium ist z. B. in Gattungsclasse I, also unabhängig van der Ortsbevölkerung, 42—1575 fl. österr. W. in 8 Classenstufen für Fabriken, 315—1575 fl. in 5 Stufen für Großhandlungen (die seltsamen „unrunden“ Steuersätze des Ordinariums erklären sich hier, wie in anderen österreichi-

schen Finanzsachen, aus der Umrechnung des ursprünglichen Convent.-fl.-Fußes in denjenigen österreichischer Währung im Verhältniß von 100:105). Zur Gattungsclasse II sind die Sätze des Ordinariums in Wien 105—1050 fl. in 8 Stufen, in den Landeshauptstädten $52\frac{1}{2}$—315 fl. in 4 Stufen (Tirol auch $26\frac{1}{4}$ fl.), in den drei unteren Ortsclassen 42—105 fl. in 3 Stufen, $31\frac{1}{2}$—84 fl. in 3, 2 fl. 10 kr. bis 16 fl. 10 kr. in 4 Stufen (in Tirol noch eine unterste im halben Satze der sonstigen niedersten). Aehnlich in Gattungsclasse III und IV, mit weiteren Specialgattungsclassen innerhalb derselben und mehrfach niedrigeren Minimis und Maximis. — Zur Erwerbsteuer tritt nun aber, wie bemerkt, in Oesterreich die Einkommensteuer, indem die der Erwerbsteuer unterworfenen Erwerbsgattungen auch noch daneben in der Classe I der österreichischen Einkommensteuer stehen. Hier gilt nun, wie bei der österreichischen Einkommensteuer überhaupt, der Declarationszwang, mit genau vorgeschriebenen Angaben, sogar in der Regel unter eidesstattlicher Versicherung. Speciell soll nach Art und Betrag das stehende und umlaufende Betriebscapital, Zahl und Art der Hilfspersonen, Einnahme, Ausgabe und eventueller Ueberschuß (das „reine Einkommen") angegeben werden, doch sind gerade für die Gewerbetreibenden Erleichterungen bei diesen Fassionen gewährt worden (Finanzministerialerlaß v. 18. April 1850, s. Chlupp § 165—169). Der Steuersatz für diese Einkommensteuer der Erwerbsteuerpflichtigen ist ursprünglich 5, jetzt mit dem außerordentlichen Zuschlage 10% vom „Reineinkommen" (mit der schon erwähnten Erleichterung bei kleinen Gewerben). Von den Ausgaben gehen auch hier im Princip die an Dritte gezahlten Schuldzinsen nicht ab, wofür aber dem Gläubiger die Steuerquote abgezogen werden darf. — Die Veranlagung der österr. Erwerbsteuer ist eine überwiegend büreaukratische, sie erfolgt durch die Steuerverwaltung bloß unter gutachtlichem Mitwirken der Gemeindeverwaltung. Das legislat. u. Verordnungs-Material u. A. in Geller, österr. Steuergesetze II, 273 ff. (Wien 1882). Die ganze Gesetzgeb. vielfach veraltet und noch reformbedürftiger als die preußische.

In Frankreich war die Patentsteuer ursprünglich einfacher gedacht, aber sie hat, unter dem nothwendigen Drange der Individualisirung zum Zweck einer wenigstens leidlichen Gleichmäßigkeit der Steuervertheilung, doch einen in den Hauptpunkten ähnlichen Entwicklungsgang wie in Deutschland genommen. Die Steuer setzt sich allgemein aus einer festen und einer proportionalen Abgabe zusammen (von letzterer sind die 2 untersten Betriebsumfassungsclassen in den 4 untersten Ortsclassen frei). Für den festen Satz besteht ein System von (4) Gattungs-, Betriebsumfangs- und Ortsclassen. Der proportionale Satz richtet sich nach der Höhe des Miethwerths der gebrauchten gewerblichen Localitäten, er variirt (abgesehen von den Erhöhungen nach dem letzten Kriege, die jetzt theilweise wieder beseitigt sind) zwischen $^1/_{15}$, $^1/_{20}$, $^1/_{25}$ und $^1/_{40}$, $^1/_{50}$ des Miethwerths, $^1/_{20}$ ist der Normalsatz, nach der allgemeinen Bedeutung des Gewerbes und unter Berücksichtigung einiger besonderer Umstände ist er $^1/_{15}$ oder $^1/_{40}$, der Satz von $^1/_{50}$ kommt bei gewissen industriellen Etablissements nur ausnahmsweise vor. Für die 1. Hauptgattungsclasse (amtliche Tabelle A), die gewöhnlichen Kaufleute und Handwerker, bestehen 8 Betriebsumfangsclassen und 8 Ortsclassen (unter 2000 bis über 100,000 Einwohner) mit 64 festen Steuersätzen von 2–300 Fr., die proportionale Abgabe ist bei der 1. (obersten) Umfangsclasse $^1/_{15}$, bei der 2.—6. $^1/_{20}$, bei der 7. und 8. $^1/_{40}$. Die 2. Hauptgattungsclasse (Tab. B) trifft einzelne größere Specialgewerbe (z. B. Banquiers, größere Kaufleute) mit höheren als den allgemeinen (der 1. Cl.) festen Sätzen, mit Abstufung nach der Ortsbevölkerung (z. B. Banquiers 200—1000 Fr. in 5 Stufen) und $^1/_{15}$ proportionale Abgabe. Die 3. Hauptgattungsclasse (Tab. C) umfaßt größere industrielle und commercielle Unternehmungen, Hüttenwerke, Fabriken, Actien- und ähnliche Gesellschaften (auch Hausirgewerbe), ohne Abstufung in 5 Specialgattungsclassen mit zahlreichen einzelnen Rubriken, mit Sätzen der fixen Gebühr, welche nicht nach der Ortsbevölkerung des Standorts, wohl aber nach gewissen Merkmalen des Betriebsumfangs des einzelnen Unternehmens variiren (Zahl der Arbeiter, maschinelle und andere technische Einrichtungen, Oefen, Kessel, Stühle u. dgl., Capitalgröße bei Actiengesellschaften für Bank- und ähnliche Geschäfte), wobei jedoch stets auch für diese Veranlagung ein ziemlich mäßiges Maximum dieses „variablen fixen Satzes" festgehalten wird: insofern eine Begünstigung des Großbetriebs. Diese 3. Hauptgattungsclasse gleicht also am meisten den deutschen Gewerbesteuern nach der Methode der „Merkmale des Betriebsumfangs". Die proportionale Abgabe auch hier zwischen $^1/_{15}$—$^1/_{50}$. In der 4. Hauptclasse stehen die patentsteuerpflichtigen liberalen Berufe (s. oben §81), die bloß die proportionale Gebühr zu $^1/_{15}$ zahlen. S. d. systematische Bearbeitung des großen Details bei Perroux-Joppen. Die Veranlagung und Katasteraufstellung ist im Wesentlichen eine rein büreaukratische und erfolgt durch die Controleure der directen Steuern unter Mitwirkung und Controle des Maire, der Unterpräfecten, des Directors der directen Steuern, worauf schließlich der Präfekt die Rollen festsetzt. In der Mairie wird die Rolle 10 Tage lang den Interessenten zur Einsicht und zur Anbringung von Reclamationen aufgelegt.

Ueber mancherlei Einzelheiten muß natürlich die Gesetzgebung, bez. die Verordnung noch Bestimmungen treffen, so z. B. wie in dem Falle verfahren werden soll, wenn derselbe Gewerbetreibende an einem und demselben Orte mehrere Gewerbe gleichzeitig betreibt. Nur wenn hier ein innerer technischer (nicht nothwendig ein unmittelbar nachbarlicher) Zusammenhang besteht, werden die mehreren Gewerbe als Eines, sonst werden sie getrennt zu versteuern sein (vgl. preuß. Ges. v. 1820 § 18, baier. Ges. v. 1881 § 9). Rau § 375. Manche Verschiedenheiten in der positiven Gesetzgebung in diesem Punkte.

5. Besondere Besteuerung der Bergwerke[99]).

§ 89. Die Bergwerksabgaben haben sich in den meisten europäischen Ländern in enger Verbindung mit der Regalität des Bergbaues, der Verleihuung von Bergwerksrechten an Private und der Beaufsichtigung dieser Werke entwickelt. Sie hatten daher und haben zum Theil bis in die Gegenwart hinein nicht den Charakter eigentlicher Steuern, Gewerbesteuern vom Bergbau u. dgl., sondern denjenigen von Gegenleistungen an den Bergherrn für die Verleihung (so der alte Bergzehent meist 10%, mitunter auch eine andere Quote vom Rohertrage, auch das Receßgeld, eine Art von Lehenzins, nach der verliehenen Raumgröße des Grubenfelds gemessen). Ferner sind andere Bergwerksabgaben als Gebühren für die Staatsaufsicht („Aufsichtssteuer") und als Beiträge zu den Kosten dieser Aufsicht und der ganzen staatlichen Verwaltung des Privatbergwesens („Quatembergelder") anzusehen. In der neueren Entwicklung des Bergrechts ist meist entweder das alte Bergregal beibehalten oder dasselbe beseitigt und die Freierklärung des Bergbaus (Bergbaufreiheit) neu constituirt oder geregelt und demgemäß sind die am oder im Boden zu gewinnenden (im Gesetze speciell genannten) Mineralien dem Verfügungsrecht des (Oberflächen-) Grundeigenthümers entzogen worden (so in Preußen, Berggesetz vom 24. Juni 1865, das manchen anderen deutschen zum Muster gedient hat, so dem baierischen vom 20. März 1869, dem württembergischen vom 7. Okt. 1874, einigen thüringischen und sonstigen kleinstaatlichen). In beiden Fällen siegte mehr und mehr der volkswirthschaftspolitische Gesichtspunkt einer möglichsten Förderung des heimischen Bergbaus über den fiscalischen einer Ausnutzung des Privatbergbaus zu Finanzzwecken, wie in der älteren Regalperiode. In Folge dessen sind auch die früheren Bergwerksabgaben, besonders der zumal bei unergiebigem Bergbau öfters drückend hohe und außerdem je nach der Ergiebigkeit der einzelnen Werke sehr ungleichmäßige Bergzehent, theils stark vermindert, theils in andere, einer wirklichen Steuer und Gebühr mehr sich nähernde Abgaben verwandelt, theils auch gänzlich beseitigt worden (Eisenerzgruben in Preußen).

Der geschichtliche Zusammenhang auch noch der jetzigen selbständigen Bergwerksabgaben mit den früheren und mit dem Ursprung der letzteren im Bergregal tritt aber noch darin deutlich hervor, daß regelmäßig „Bergwerksabgaben an den Staat nur von den durch den Staat verliehenen, dem Verfügungsrecht des Grundeigenthümers unbedingt entzogenen Mineralien entrichtet" werden (Arndt S. 651). Wo daher, wie in einzelnen Fällen nach dem noch geltenden Particularrecht auch in deutschen Landestheilen, die Gewinnung der Mineralsubstanzen (wie mehrfach der Kohle) ohne Weiteres zum Recht des (Oberflächen-) Grundeigenthümers gehört, fehlen diese besonderen Bergwerksabgaben. Aus diesen Verhältnissen, die von Land zu Land mehrfach abweichen, erklärt sich zum Theil die verschiedene Behandlung der Bergwerke in der modernen directen Besteuerung, namentlich in der Grund- und der Gewerbesteuer. Wo jene besonderen Bergwerksabgaben bestehen, sind die Bergwerke von solchen Ertragssteuern, mindestens von der allgemeinen Gewerbesteuer, frei, während, wenn neben Ertragssteuern noch Personalsteuern für dasselbe Einkommen vorhanden sind, dann doch das Einkommen aus dem Bergbau bei dem beziehenden Subject etwa noch besteuert wird.

De lege ferenda die Frage der Bergwerkssteuern behandelnd, wird man bei der jetzigen Auffassung des etwa noch beibehaltenen Bergregals oder der reinen Bergbaufreiheit, sowie vom Standpunkte heutiger Steuerpolitik für besondere Bergwerksabgaben wesentlich nur mit steuertechnischen, aus der Natur des Bergbaus entnommenen Gründen plädiren können. Solche Gründe existiren und rechtfertigen theils mäßige Aufsichtsabgaben, von Gebührencharakter, entweder feste Sätze oder — und besser — Sätze bemessen nach dem Grubenmaß oder nach dem Rohertrage, theils eigentliche Steuern, welche jetzt aber von allen — einerlei ob (auf Grund eines noch bestehenden Regals oder

99) Rau II. § 362, I. § 181, 162 (beim Bergwerksregal behandelt); Wagner, Fin. I. § 210. Namentlich Arndt, Besteuerung der Bergwerke, Conrads Jahrb. 1881 (36. B.) 174, 630, sehr reichhaltig.

nach dem auf dem Princip der Freierklärung beruhenden Bergrecht) verliehenen oder ob auf eigenem Boden, als Zubehör des Grundeigenthumsrechts angelegten Bergwerken — erhoben werden müßten, und zwar in einer Höhe, welche derjenigen der allgemeinen Gewerbesteuer (welche mehr als die Grundsteuer als das Analogon der Bergwerkssteuer erscheint) einigermaßen entspricht. Ein niedrigerer Satz dieser Steuer oder ein völliger Erlaß derselben ist wenigstens neben allgemeinen Grund- und Gewerbesteuern, welche als Ertragssteuern gleichfalls im Princip alle einschlagenden Unternehmungen und Böden treffen, kaum zu rechtfertigen. Ein Steuerprivileg oder eine Exemtion aus volkswirthschaftspolitischen Gründen läßt sich dann auf den Bergbau doch wohl nicht allein beschränken.

Die Form der Bergwerkssteuer anlangend, so ist freilich auch hier die Reinertragssteuer die eigentlich rationelle. Doch kämpft man bei ihr mit der dem Bergbau eigenthümlichen Schwierigkeit, daß die Berechnung des „Rein"ertrags hier unvermeidlich auf unsicheren Fiktionen beruht. Denn die Scheidung des jeweilig, z. B. in einem Jahre, disponiblen, an die Interessenten (Besitzer von Kuxen, Actionären u. s. w.) ausgeworfenen Ueberschusses stimmt mit dem wirklichen Reinertrag nur dann überein, wenn die Ergiebigkeit des Bergbaus, Schwankungen des Ertrags unbeschadet, eine dauernde wäre: die unsichere Größe, mit der man hier rechnet. Solche Erwägungen, neben anderen Gründen der Steuertechnik, erklären es, daß man mäßige Bergwerkssteuern auch in der neuesten Gesetzgebung mitunter noch nach dem Rohertrage anlegt — (Preußen): freilich immer ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichmäßigkeit, da das Verhältniß zwischen Roh- und Reinertrag so sehr verschieden und unergiebigere, bez. kostspieliger zu bebauende Werke dann schwerer belastet werden. — Wo die Bergwerke statt durch besondere Steuern durch die allgemeine Gewerbesteuer oder eine diese mit vertretende andere direkte Ertragssteuer besteuert werden, wird man noch am passendsten die Methode der Besteuerung nach „Merkmalen" (§ 85 ff.) anwenden, was gerade hier auch auf eine ziemlich rohe Form der Rohertragsbesteuerung hinauskommen wird.

Beispiele aus der Gesetzgebung. S. das reiche Material bei Arndt a. a. O. mit interessanter und im Wesentlichen überzeugender rechtshistorischer Entwicklung, namentlich was den Zusammenhang zwischen den Bergwerksabgaben und dem Regal betrifft. Hier jetzt nur Einiges aus der geltenden Gesetzgebung, bez. der ihr unmittelbar vorangehenden. Preußen, Gesetz vom 12. Mai 1851 (f. d. rechtsrheinische Gebiet), Herabsetzung des Bergwerkzehent auf die Hälfte, Aufhebung vieler alter Abgaben (24) und der Quatembergelder, statt deren Aufsichtsteuer von 1 % des Bruttoertrags für die wirklich betriebenen und Produkte absetzenden Werke, ferner Beibehaltung des Receßgeldes für jedes vom Staat verliehene Bergwerk, ob in Betrieb oder nicht, jährlich 1 Thlr. Weitere Ermäßigungen des Bergzehents durch Gesetz vom 22. Mai 1861 (rechtsrheinisches Gebiet), dann im ganzen Staate durch Gesetz vom 20. October 1862: Eisenerzbergbau frei, die Rohertragssteuer (Rest des alten Bergzehent) bis 1865 nach und nach und von da dauernd auf 1 % vom Rohertrage herabgesetzt, woneben die 1 %tige Rohertrags-Aufsichtsteuer blieb, das Receßgeld wegfiel. In dem linksrheinischen Gebiet wurden die bis dahin bestehenden französischen Bergwerksabgaben aufgehoben und eine 2%ige Steuer vom Werth der Producte zur Zeit des Absatzes eingeführt. Von der Gewerbesteuer sind die Bergwerke (streng genommen nur die verliehenen, thatsächlich auch, wie es scheint, allgemein die übrigen) in Preußen frei, von der Grundsteuer desgl. — In Baiern sind die alten Bergwerksabgaben beseitigt und durch Gesetz vom 6. April 1869 die (verliehenen) Bergwerke einer Grubenfeldabgabe und der speciellen Einkommensteuer des Gesetzes vom 31. Mai 1856 mit unterstellt worden. Jetzt gilt dafür das Gesetz vom 19. Mai 1881, betr. die Einkommensteuer, wo „das Einkommen aus dem Betriebe des Bergbaus" in Abth. II. steht und darin einer Classensteuer im vollen Normalsatz von 1% unterliegt. Das „Einkommen" wird berechnet „nach Abzug der eigentlichen Betriebskosten, d. h. der auf die Erwerbung des Einkommens nothwendigen Auslagen" (§ 7; Schuldzinsen, die nicht zu den auf den Erwerb nothwendigen Ausgaben gehören, sind nicht abzurechnen). — Im K. Sachsen sind die alten Bergwerksabgaben aufgehoben und durch Gesetz vom 10. October 1864 die Bergwerke der Gewerbesteuer, daneben die Erzbergwerke einer Grubensteuer (nach Maßeinheiten) und einer Schürfsteuer nach der Größe des Schürffelds unterzogen. An Stelle der Gewerbesteuer ist jetzt auch hier die Einkommensteuer getreten. — In Oesterreich sind gewisse Grundstücke der Bergwerke als „Parificationsland" der Grundsteuer unterworfen (so die zu Stollen, Schachten, Wasserbehältern dienenden Flächen), der Erwerbssteuer, soweit sie die Producte nicht erst weiter verwandeln, nicht, wohl aber der Einkommensteuer in Classe I (also mit 10% vom Reinertrage). Die Bergwerksfrohne, zuletzt meist gleich der Hälfte des Bruttozehents, wurde durch Gesetz vom 20. April 1862 aufgehoben. Maßen- und Freischürfsgebühren bestehen noch. — In Frankreich unterliegen die Bergwerke zunächst der Grundsteuer, nach Maßgabe der Oberfläche des zur Ausbeutung gebrauchten Bodens, in der Höhe der angrenzenden Grundstücke. Der Patentsteuer unterliegen sie nur, wenn sie die Producte weiter verarbeiten und damit handeln, sonst nicht. Außerdem bestehen besondere Bergwerksabgaben (Gesetz vom 21. April 1810, Art. 33), wie bei der Patentsteuer eine feste Abgabe (10 Fr. für den Quadratkilometer Grubenfeld jährlich) und eine proportionale Abgabe, im Maximum 5 % vom Reinertrag, veranlagt wie die Grundsteuer. S. Näheres bei Perroux-Joppen S. 186 ff. und bei Arndt S. 631 ff. — In Elsaß-Lothringen ist mit einem neuen, dem preußischen nachgebildeten Bergrecht auch eine ermäßigte Besteuerung an Stelle der französischen Gesetzgebung getreten (2 Gesetze vom 16. December 1873): eine 2%ige Reinertragssteuer, woneben die französische feste Flächensteuer blieb.

5. Lohn- und Besoldungssteuer
oder Ertragssteuer von diesem und verwandtem persönlichem Erwerb.
(„Specielle Einkommensteuer" als Glied der Ertragsbesteuerung.)

Rau II. § 391—396; Stein II. 96—108; Schäffle, Steuerpol. S. 344—351. Gesetzgeb. in § 23—28. Bes. Baiern „(Einkommensteuer", Ges. v. 19. Mai 1881), Württemberg (Ges. v. 19. Sept. 1852), Baden (Classensteuer, Ges. v. 10. Juli 1837, jetzt v. 25. August 1876), Frankreich, (Personal- und Wohnsteuer, Ges. v. 21. April 1832), Oesterreich (Einkommensteuer, Ges. v. 1849, nur bei einigen liberalen Berufen auch Gewerbesteuergesetz von 1812). — In Preußen und anderen Ländern mit allgemeiner Einkommensteuer (Sachsen, England, auch Italien) ist die etwaige directe Besteuerung von Lohn, Besoldung und verwandtem Einkommen in der Einkommensteuer (bez. Classensteuer) enthalten. Hier besteht dann, wie im typischen Beispiel Preußens, bei diesem Erwerb nur eine einmalige, bei dem anderen aus Grund und Boden, Gebäuden, Gewerben (in Preußen nicht aus verliehenem Capital) formell eine doppelte directe Steuer. Die steuertechnischen und zum Theil auch die principiellen Fragen sind namentlich bei der directen Lohnsteuer wesentlich dieselben, wie bei allgemeinen Personal- und Einkommensteuern, welche Personen mit kleinem und mit bloßem Lohneinkommen mit treffen. Daher ist hier auf die folgenden, von diesen Steuern handelnden Abschnitte, auch auf die dort genannte Gesetzgebung und Literatur mit zu verweisen (§ 97 ff.).

1. Wesen, Aufgabe, Umfang.

§ 90. Die genannte Steuer will den Reinertrag des rein persönlichen Erwerbs aus Arbeit treffen. Nach erreichter persönlicher Freiheit der sogen. unteren arbeitenden (d. i. vornemlich: der handarbeitenden) Classen ist eine solche direkte Lohnsteuer an sich ein berechtigtes Glied einer alle verschiedenartigen Reinerträge einzelwirthschaftlicher Erwerbsarten umfassenden, insofern wirklich systematischen Ertragsbesteuerung. Bei den Berufsarbeitstheilungs-Verhältnissen entwickelter Volkswirthschaften wie der modernen ist die direkte Steuer von den Besoldungen u. dgl. persönlichen Erwerbserträgen, ferner (wenn sie nicht schon von der Gewerbesteuer getroffen werden) von den analogen Erträgen anderer liberaler Berufsunternehmungen (Arzt, Advokat, Privatlehrer, Schriftsteller, Journalist, Künstler u. s. w.) ebenfalls an sich eine nothwendige Consequenz eines Ertragssteuersystems.

Wie man diese Steuer praktisch und nach Rücksichten steuertechnischer Zweckmäßigkeit gegen die anderen Ertragssteuern abgrenze, also ihren Umfang bestimme, das hängt folgerichtig von der Gestaltung dieser anderen Ertragssteuern ab. An die Bestimmung des Umfangs der letzteren sind aber demgemäß auch umgekehrt Anforderungen zu stellen, weshalb die Frage der direkten Besteuerung des Erwerbs aus rein persönlicher Arbeit auch in den vorausgehenden Abschnitten, besonders bei der Gewerbesteuer (§ 80, 81) bereits mit zu berühren war. Als zweckmäßig erwies es sich, den Ertrag aus gemeiner Handarbeit u. dgl. im Dienstverhältniß („Arbeitslohn"), ferner den Ertrag aus höherer („liberaler") Arbeit ebenfalls im Dienstverhältniß („Gehalt", „Besoldung", „Gage" u. dgl. des Beamten) nicht schon mit durch die Gewerbesteuer zu treffen. Darum ist die Hauptaufgabe der hier zu behandelnden fünften Hauptsteuer des Ertragssteuer-

systems, vor Allem diese Erträge, Lohn und Besoldung, zur direkten Steuer heranzuziehen, vorbehaltlich des Bedenkens gegen die direkte Lohnsteuer in § 92.

Bei den liberalen Berufsunternehmungen besteht eine Aehnlichkeit des Erwerbs mit denen der liberalen Berufsdienste, aber auch mehr als bei diesen mit rein gewerblichen Thätigkeiten. Ersteres spricht für die Besteuerung durch die Lohn- und Besoldungssteuer (bez. für die Bildung einer eigenen Abtheilung dieser Steuer zu diesem Zweck), letzteres für die Einbeziehung in die Gewerbebesteuerung. In Betreff beider Verfahrungsarten lassen sich weitere Gründe für und gegen geltend machen. Für eine unbedingte Entscheidung reichen alle diese Gründe nicht aus. Man hat insofern die Wahl, muß nur, wenn sie einmal erfolgt ist, consequent vorgehen. Einen Theil der liberalen Berufsunternehmungen zur Gewerbesteuer, einen anderen Theil zur Lohn- und Besoldungssteuer zu stellen oder wieder gewisse solche Berufe von der direkten Besteuerung ganz frei zu lassen, erscheint etwas principlos und kaum zweckmäßig. Doch kommen solche Willkürlichkeiten, aus vermeintlich guten Gründen, in der Praxis vor (Oesterreich, Frankreich).

Einzelne Gesetzgebungen, welche die Lohn- und Besoldungssteuer bewußt als Ergänzungsglied ihrer Ertragsbesteuerung aufgenommen haben, haben sie zu einer speciellen Ertragssteuer von allem „Einkommen" ausgebildet, das nicht bereits durch eine ihrer anderen Ertragssteuern direkt getroffen wird (Baiern, Württemberg, „specielle „Einkommensteuer"). Dann sind hier auch andere Erträge, bez. Erwerbsarten mit besteuert: an sich folgerichtig, nur daß dieselben wohl passender von einer dieser anderen Ertragssteuern (so z. B. der Pachtbetrieb von der Gewerbesteuer) oder von einer Special-Ertragssteuer (so der Bergbau) mit umfaßt werden sollten.

§ 91. Beispiele aus der Gesetzgebung. Preußen, jetzt auch Sachsen, wie schon bemerkt, hier nur die allgem. Classen- bez. Einkommensteuer. S. u. § 97 ff. Hauptbeispiel: Baiern, Ges. v. 19. Mai 1881 über die „Einkommensteuer." Gegenstand derselben: „das Einkommen, das nicht bereits mit Grund-, Haus-, Gewerbe- oder Capitalrentensteuer angelegt ist, gleichviel ob das Einkommen ständig oder unständig, ob es in Geld, Geldeswerth oder in geldwerthem Nutzgenuß besteht" (§ 1). Dann 3 Abtheilungen: I. Einkommen aus Lohnarbeit (d. h. der nach einfacher Tagearbeit bemessene Verdienst der gewöhnlichen Tagelöhner, Dienstboten, Lohndiener, Gewerbsgehilfen, Fabrikarbeiter), ferner: Verdienst von Schreibern und anderen Personen, wenn ihr Dienstverhältniß durch den Dienstvertrag nicht für einen Monat oder länger gesichert ist. Also: Abtheilung I ist eine directe Lohnsteuer. Abtheilung III ist im Wesentlichen eine directe Besoldungssteuer (für die Gehalte, Pensionen u. dgl. im öffentlichen Dienst, ferner für die nach dem Dienstvertrag mindestens für einen Monat gesicherten Bezüge der Privatbediensteten: außerdem hier auch das Einkommen aus Wittumen, Präbenden, Austrägen, Leibrenten und anderen dergleichen Bezügen ohne Verpflichtung zur Dienstleistung). Abtheilung II enthält eine directe Steuer der liberalen Berufsunternehmungen (Einkommen aus wissenschaftlicher und künstlerischer Beschäftigung, Rechtsanwalt, Arzt, Verdienst aus literarischer Arbeit, Unterrichtsertheilung, Musik und bildende Kunst, Bezirksgeometer, Gerichtsvollzieher, Steuer- und Gemeindeeinnehmer, Verificatoren u. s. w. überhaupt „aus allen sonstigen Berufsarten, welche eine wissenschaftliche oder künstlerische Vorbildung zu fordern pflegen, sofern solche nicht wegen gewerbsmäßiger Ausübung sich zur Einreihung unter die Gewerbesteuer eignen"). Außerdem steht in Abtheilung II das Einkommen aus dem Betrieb des Bergbaus und dasjenige aus „erpachteten Oekonomiegütern mit selbständigem Wirthschaftsbetrieb", sowie aus der Verpachtung von Gewerben. — Mehrfach ähnlich in Württemberg, Baden (frühere Classensteuer), mit Abweichungen, welche sich aus dem abweichenden Umfang der anderen Ertragssteuern (besonders der Gewerbesteuer) ergeben. Ueber Oesterreich s. schon oben in § 81 die Angaben über den Umfang der dortigen Gewerbesteuer. Die österreichische Erwerbssteuer ist keine Lohnsteuer mit, auch keine Besoldungssteuer, wohl aber trifft sie einige liberale Berufsunternehmungen, während andere von ihr frei bleiben; eine willkürliche Abgrenzung. Dagegen gehört die österreichische Einkommensteuer von 1849 hierher, deren Classe II wesentlich eine Besoldungssteuer und zum Theil eine directe Steuer der liberalen Berufsunternehmungen ist (öffentliche und Privatbeamte und Diener, Gehalte und Pensionen derselben hierher, Einkommen von Schriftstellern, bildenden und freien Künstlern, Aerzten, Wundärzten, Hebammen, Privatlehrern u. dgl. [in Orten unter 4000 Einw., wo diese Lehrer erwerbssteuerfrei sind], Collegiengeld der Universitätslehrer). Eine eigentliche Arbeitslohnsteuer ist auch diese Steuer in Oesterreich nicht, indem die Hilfsarbeiter, Knechte, Gesellen, Diener, Tagelöhner, „Arbeiter" und überhaupt alle Einkommen der Classe II unter 630 fl. ö. W. frei sind. Eine directe „Lohnsteuer" besteht also in Oesterreich nicht, überhaupt keine directe Steuer der „Arbeiter," da eine allgemeine Classen- und Einkommensteuer fehlt. Es ist dabei aber an die hohen und ausgedehnten indirecten Steuern, auch an die hohen Gebäudesteuern zu denken, die wohl durch Ueberwälzung den Lohnarbeiter mehr oder weniger mit treffen. — Ueber Frankreich s. ebenfalls o. § 81. Die Patentsteuer trifft von den zu der hier behandelten fünften Hauptertragssteuer gehörenden Kategorieen nur einige liberale Berufsunternehmungen, s. o. Dagegen gehört hierher nun die französische Personal- und Wohnungssteuer, die eine Art allgemeiner Personalsteuer (von jedem Einwohner, In- oder Ausländer, in Frankreich, der sich im Genuß seiner Rechte befindet und nicht verarmt ist) darstellt und insofern auch eine Lohn-, Besoldungs- und liberale Berufsunternehmersteuer ist, in dieser Hinsicht ähnlich den allgemeinen Classen- und Einkommensteuern. Auch die „Arbeiter" und die öffentlichen und Privatbeamten, sowie alle liberalen Berufsunternehmer sind hiernach steuerpflichtig, frei nur die Dienstboten. Durch die Verbindung der Personalsteuer, einer Personaltaxe vom Betrag des Werths dreier Arbeitstage (Min. ½, Max. 1½ Fr. zu rechnen), mit der Wohnungs- oder Miethsteuer kommt diese Besteuerung auf eine Personalabgabe, zu der ein Zuschlag nach Verhältniß des Wohnungswerths hinzutritt, hinaus. Auch diese Steuer ist eine Repartitionssteuer, die Personalsteuer wird zunächst vertheilt, der Rest des vom Departement, der Gemeinde schuldigen Steuercontingents, der nach Abzug der Personalsteuer bleibt, wird als Wohnungssteuer vertheilt. In größeren Städten werden mehrfach die unteren Steuerclassensätze nicht erhoben, sondern mit aus dem Octroi gedeckt (Kaufmann, Fin. Fr.s S. 207). — In Großbritannien fungirt die Einkommensteuer rechtlich mit als Lohn-, Besoldungs- und liberale Berufsunternehmersteuer (Staatsdienst in sched. E, liberale Berufe in D). Thatsächlich fallen die Arbeitslöhne bei dem Beginn der Steuerpflicht erst bei 100, jetzt bei 150 Pf. St. wohl ganz aus dieser Steuer hinaus.

2. Berechtigung und steuertechnische Zweckmäßigkeit der Steuer.

§ 92. Die Berechtigung, ja die folgerichtig anzuerkennende Nothwendigkeit dieser Steuer an und für sich in einem umfassenden System der Ertragsbesteuerung ist vorhin in § 91 schon anerkannt worden. In den beiden wichtigsten hierhergehörigen Kategorieen von Fällen, bei der Steuer auf den gewöhnlichen Arbeitslohn und auf die Besoldungen im öffentlichen, namentlich im Staatsdienst selbst, ist eine solche direkte Steuer aber gleichwohl fraglich und principiell sowie steuertechnisch betrachtet vielfach beanstandet worden. In beiderlei Hinsicht kehrt dieselbe Frage im Personal- und Einkommensteuersystem wieder. Sie kann hier gleich für dieses (§ 98) mit erledigt werden. Die Erörterung ist getrennt für die direkte Besteuerung des Arbeitslohns und für diejenige der öffentlichen Besoldungen zu führen.

1. Die direkte Besteuerung des Arbeitslohns ist zunächst principiell aus denselben Gründen wie jede Besteuerung dieses Lohns angefochten worden, nemlich weil ein solches, regelmäßig kleines, unsicheres, schwankendes, zumal unfundirtes Einkommen überhaupt steuerfrei bleiben müsse, mindestens in dem praktisch regelmäßigen Falle, daß es eine mäßige Höhe nicht übersteige, ganz, in dem anderen Falle wenigstens theilweise, nemlich nur für das Plus nicht. Auf diese Forderung laufen zwei verwandte, aber zu unterscheidende Steuerprincipien hinaus: das Princip des sogen. „steuerfreien Existenzminimums" und das Princip der Ueberschuß- (auch wohl der „Reineinkommen"-) Besteuerung.

Beider Principien Consequenz, zwar auch bei kleinem Gewerbsverdienst (einschließlich bäuerlicher Unternehmung) gezogen, ist besonders bei der (direkten wie indirekten) Lohnsteuer wichtig und führt zur Forderung gänzlicher oder doch überwiegender Steuerfreiheit des Arbeitslohns. Man hat es hier eben mit allgemeinen Principienfragen der Steuertheorie (Lehre von der Steuerquelle und von der Allgemeinheit und Gleichmäßigkeit der Steuer) zu thun, welche in dieser Abhandlung schon berührt wurden, näher in der allgemeinen Steuerlehre zu erörtern sind und hier nur unter Hinweis darauf kurz erledigt werden können. Die Ueberschußbesteuerung beruht auf einer falschen Lehre vom „Einkommen", im volks- und einzel-wirthschaftlichen Sinne dies Wort genommen: an sich ist alles „Einkommen", diesen Begriff richtig gefaßt, Steuerquelle, auch der Arbeitslohn. (S. darüber oben § 82 Note 96 und die dort cit. Liter.) Diese

Verwerfung der Lohnsteuer ist also unrichtig. Wegen der Kleinheit (und Unsicherheit) des Lohneinkommens kann auch nicht allgemein principiell Steuerfreiheit verlangt werden, wohl aber diese selbst, eventuell wenigstens eine mäßigere Besteuerung unter Anerkennung socialpolitischer Gesichtspunkte in der Besteuerung, wonach man hier absichtlich von der strengen Durchführung der Allgemeinheit und (proportionalen) Gleichmäßigkeit absieht[100]). Bei der Berechtigung solcher Gesichtspunkte unter unseren heutigen Verhältnissen, zumal da die folgenden Gründe hierfür mitsprechen, empfiehlt sich eine Steuerfreiheit wenigstens ganz kleinen Lohneinkommens, wie auch in anderen Fällen kleinen Einkommens, eine Anschauung, die sich neuere allgemeine Einkommensteuergesetze (Preußen, Sachsen, dann Oesterreich), wie specielle Lohnsteuergesetze (Baiern, Württemberg) auch angeeignet haben[101]).

Ferner wird speciell die direkte Lohnsteuer principiell angegriffen, weil sie neben unseren üblichen indirekten Verbrauchssteuern auf Arbeiter-Consumptibilien, zumal auf solche des nothwendigsten Bedarfs (z. B. Salz) eine bedenkliche Doppel- und Ueberbesteuerung enthalte.

Dieser Einwand ist an sich richtig, soweit die Voraussetzung faktisch zutrifft: nemlich die Steuer ganz oder theilweise den Preis des Artikels erhöht hat. Dies hat allerdings die Theorie bisher zu unbedingt ohne Weiteres angenommen. Sehr lehrreich ist in dieser Hinsicht die Untersuchung von Schanz über die bairische Biersteuer. Aber auch in solchen Fällen nöthigt jener Einwand jedenfalls gerade die Lohnsteuer im Zusammenhang mit der gesammten Besteuerung, namentlich den Verbrauchssteuern und deren möglichst genau untersuchten Wirkungen auf den Preis zu betrachten und demgemäß zu ordnen. Dabei kommt es im Einzelnen auch auf die Art der steuerpflichtigen Artikel, die Höhe der Steuersätze dafür und eben vor allem darauf an, in welchem Betrage die Verbrauchssteuer den Preis des Artikels gesteigert hat, — also auf die Ueberwälzung dieser Steuer auf den Preis, die wohl als Regel anzunehmen ist, aber doch mehr Ausnahmen hat, als man früher annahm. Da hier mitunter, z. B. bei Salzsteuern, sogar eine umgekehrt progressive Besteuerung kleiner Einkommen erfolgt, so wird um so mehr Vorsicht bei der direkten Lohnsteuer nöthig sein. Auch dieser Zusammenhang der letzteren mit der Verbrauchssteuer rechtfertigt die Forderung, kleine Lohneinkommen lohnsteuerfrei zu lassen, größere nur mit mäßigen Sätzen, auch mit niedrigeren als höhere, als fundirte Einkommen und als die Reinerträge bei den anderen Ertragssteuern zu belegen: was die Praxis im Allgemeinen auch thut (vgl. u. § 98—100).

In der Frage der Ueberwälzung der Verbrauchssteuern muß ein Doppeltes unterschieden werden: 1) ob und wie weit und unter welchen Bedingungen die Steuer durch Preiserhöhung des Objects auf den Consumenten und 2) ob und wie weit und wie sie von diesem, z. B. dem Arbeiter auf Andere (Arbeitgeber, Consumenten der Arbeitsproducte) überwälzt wird. In ersterem Punkte muß die übliche Theorie, auch meine — in der ich übrigens nicht übersehen habe, wie sich die Dinge in der Praxis modificiren — nach Schanz' schöner Untersuchung etwas vorsichtiger verallgemeinern. Der Kern meiner Ausführungen, besonders im 2. Punkte (Wagner, Fin. II, § 510 und a. a. O. m.) bleibt aber doch bestehen.

Endlich wird die Lohnsteuer, ebenso wie jede auf ganz kleine Einkommen herabgehende Personalsteuer, steuertechnisch unzweckmäßig genannt, weil die Erhebung der zahlreichen, doch nur kleinen Beträge unvermeidlich viel Mühe und Kosten mache, viel Odium mit sich führe, viel Mahnungen und Executionen erfordere, öfters, zumal bei der heutigen Beweglichkeit der unteren Classen (Communicationen, Freizügigkeit u. s. w.) auch gar nicht zu bewerkstelligen sei. Diese Classen besteuere man steuertechnisch viel zweckmäßiger durch passende indirekte Verbrauchssteuern, als durch direkte Steuern, wie die Lohn- oder eine allgemeine Personalsteuer. Dieser Grund möchte in der That in Verbindung mit den vor-

100) S. darüber unten § 98 u. Wagner, Fin. II. § 405 vgl. mit § 398, 399.

101) S. Burkart in Hirth's Annalen 1876 S. 690.

herigen ausschlaggebend gegen die direkte Lohnsteuer sein, mindestens erscheint eine solche (wie auch eine andere Personalsteuer) erst von einem nicht zu niedrigen Minimum des Lohns an steuertechnisch überhaupt räthlich.

In Ländern, wie den süddeutschen Staaten und Frankreich, welche keine allgemeine Einkommensteuer, wohl aber viele und hohe indirecte Steuern haben (Biersteuer in Baiern!), ist nach dieser Ansicht eine Beseitigung der Lohnsteuer in den dortigen genannten Steuern zu verlangen, ebenso wie in Preußen und Sachsen die Freiheit von der Classen- und Einkommensteuer bis zu ca. 1200—1500 M. (s. § 98): um so mehr, da wie gesagt auf eine Ueberwälzung solcher einmal auf den Preis geschlagener Steuern vom Arbeiter auf einen anderen nicht zu rechnen ist (Wagner, Fin. II. § 511). Auch als Glied des Ertragssteuersystems ist bei dem inhärenten Subjectsteuercharakter der Lohnsteuer (s. u.) die letztere doch anders anzusehen, als Ertragssteuern bei kleinen Bauern und Gewerbetreibenden.

Aus diesen verschiedenen principiellen und steuertechnischen Gründen haben neuere Gesetzgebungen dann, wie bemerkt, mehrfach wenigstens das ganz kleine Einkommen überhaupt, daher factisch insbesondere das Lohneinkommen freigelassen und das höhere nur mit mäßigen, allmälig steigenden Sätzen belegt (Progressiv- bez. Degressivscalen). So in Preußen die Classensteuer nach der Novelle von 1873 erst bei 420 M. Einkommen beginnend, Steuersatz in der ersten Stufe (420—660 M.) 3 M. oder ca. 0.55 % vom Mittel der Classe, zweite Stufe (660—900 M.) 6 M. oder desgl. ca. 0.77 % u. s. w. (zwölfte Stufe ca. 2½ %). Seit 1883 Beginn der Classensteuer bei 900 M., Steuersatz 6¾ M. — K. Sachsen: Beginn mit 300 M., Normalsatz in erster Stufe von 3—400 M. ½ M. oder vom Mittel ca. 0.14 %, in zweiter Stufe von 4—500 M. 1 M. oder desgl. ca. 0.22 %, in dritter Stufe von 5—600 M. 2 M. oder ca. 0.36 %, in vierter Stufe von 6—700 M. 3 M. oder ca. 0.46 %, in siebenter Stufe 950—1100 M. 8 M. oder ca. 0.78 % u. s. w. — Baiern, in der ersten Abtheilung (Lohnsteuer) 4 Stufensätze von 60, 90, 140 und 180 Pfennig, doch hier auf Antrag Steuerfreiheit bei nachweisbarem Gesammteinkommen von nicht über 400 M. In der zweiten Abtheilung (s. o.) Einkommen bis 350 M. mit 90 Pfennig, 350—500 M. mit 180 Pfennig, 5—600 M. mit 270 Pfennig, 650 bis 850 M. mit 360 Pfennig, 850—1000 M. mit 450 Pfennig besteuert. In Württemberg Beginn der Steuer bei 350 M., in Oesterreich (zweite Stufe der Einkommensteuer) bei 600 fl. C.-M. Einkommen. Die preuß. Steuerreform im J. 1883 (Aufhebung der 2 untersten Stufen der Classensteuer, also für das Einkommen unter 900 M.) und die Forderung der Regierung, daß auch die 2 folgenden Stufen (bis 1200 M. Einkommen) aufgehoben werden sollten, ist vornemlich durch den Hinweis auf die technischen Erhebungsschwierigkeiten dieser Steuern (allerdings besonders in den Großstädten) begründet worden. S. o. § 23.

§ 93. 2. Die direkte Besteuerung der öffentlichen, besonders der Staatsbesoldungen. Diese hat man ebenfalls aus einem principiellen und aus einem steuertechnischen Grunde angefochten: sie sei ein ungerechtfertigter, eigentlich einen Rechtsbruch enthaltender Abzug, den sich der Staat als Arbeitgeber an dem seinem Arbeiter, dem Beamten im Staatsdienervertrag, bez. im Anstellungsdecret zugesagten Gehalt einseitig erlaube, und es sei thöricht, dem Beamten mit der einen Hand den Gehalt zu geben, den man ihm mit der anderen durch die Besteuerung verkürze. Dann sei es noch immer einfacher und müheloser, lieber von vornherein den Gehalt entsprechend niedriger zu normiren. Der erste Grund ist jedoch nicht stichhaltig, der zweite rechtfertigt wohl die Steuerfreiheit des Beamten von der betreffenden Staatssteuer, aber er nöthigt nicht dazu.

Die Hinfälligkeit des ersten Grunds ist ebenso zu erweisen wie diejenige der Forderung einer unbedingten Rentensteuerfreiheit der vom Staate gezahlten Schuldzinsen (§ 77): Es liegen hier zwei ganz verschiedene Rechtstitel, einmal für die Gehaltszahlung an den Beamten, sodann für die Besteuerung des letzteren als Staatsbürger, vor. Den zweiten Grund anlangend, so ließe sich die Steuerfreiheit als eine nominelle, welcher im Staatsdienst eine andere Leistung entspricht, an sich rechtfertigen: sie wäre für ihren Betrag eine verhüllte Gehaltszahlung und der Staat vermiede bei ihrer Gewährung allerdings den Aufwand für die Berechnung und die Erhebung, der übrigens bei der vielfach üblichen Erhebungsform in Gestalt des Abzugs bei der Gehaltszahlung unbedeutend ist. Die absichtliche Gleichstellung des Beamten als Staatsbürgers mit der übrigen Bevölkerung, ein politisches Motiv, ferner der Umstand, daß das Verhältniß zwischen Einkommenhöhe und Steuerbetrag manchem Wechsel unterliegt, was sich bei der Gehaltsregelung nicht wohl berücksichtigen ließe, haben neuerdings meist zur Einbeziehung der

Staatsbeamten in die entsprechenden direkten Steuern (die hier behandelte fünfte Hauptertragssteuer, wie die allgemeine Einkommensteuer) geführt. Doch bestehen Ausnahmen noch jetzt, z. B. mehrfach in gewissen Fällen für *Militärs*. Auch bei der Staatsbesteuerung der Besoldungen kann aber, ja muß eigentlich verglichen mit anderem Einkommen eine *Ermäßigung* des Steuerfußes gewährt werden. Denn die Besoldung ist stets *sicher* und nach ihrem *neuesten Stande* zu ermitteln, wird daher gewöhnlich *vollständiger* als irgend ein anderes Einkommen getroffen. Sie ist auch nicht einmal immer ganz „Reinertrag" in derselben Weise wie bei den anderen Ertragsquellen. Einseitig nur bei der *Besoldungs*steuer einen *Progressiv*steuerfuß anzuwenden (Oesterreich, Baden u. a. L.) erscheint vollends nicht als zulässig und ist keine bloße Besteuerung, sondern eine absichtliche Verkürzung der höheren Gehalte. Sind diese zu hoch, dann ermäßige man sie offen.

Etwas anders liegt die Frage der *Communal*besteuerung der Besoldungen der Staatsdiener. Die hier mitunter noch bestehenden Privilegien der letzteren (so in *Preußen*, wo sie im Allgemeinen nur mit dem *halben* Satze der Communalsteuer, Einkommensteuer, auch Miethsteuer [Berlin] herangezogen werden dürfen) sind von Seiten der Communen vielfach angefochten worden, — aus dem Gesichtspunkt der modernen Allgemeinheit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung, auch weil die Beamten an allen Vortheilen des Gemeindeverbands theilnähmen, direct und indirect der Gemeinde Kosten machten u. s. w. Durchschlagend sind diese Gründe *nicht*. Denn der Beamte kann seinen Wohnsitz nicht frei wählen, die Gemeinde hat selbst wieder regelmäßig große Vortheile davon, wenn sich in ihr Staatsanstalten mit Beamten u. s. w. befinden, petitionirt darum oft ausdrücklich und der Staat müßte seinen Beamten eventuell doch in Gehaltserhöhungen die Gemeindesteuern erst ersetzen, er trüge also die Last. Gleichwohl dürfte auch hier das *politische* Moment der Gleichstellung aller Bewohner vor dem Steuergesetz allmälig zur vollen Communalbesteuerung der Staatsbeamten führen.

Beispiele aus der Gesetzgebung. *Preußen*: allgemeine Einbeziehung der Staatsbeamten in die Classen- und Einkommensteuer. Befreit von ersterer einzelne Kategorieen und *Militär*personen, u. A. auch die *Officiere*, Aerzte und Beamte für die Zeit der Mobilmachung (auch in diesem Fall für die Militäreinkommen einkommensteuerfrei). — *Baiern*: die Bestimmungen über Militär wesentlich wie in Preußen (ebenso in ganz Deutschland nach Reichsmilitärgesetz vom 2. Mai 1874 § 46); auch von dortiger Einkommensteuer frei die Unterofficiere und Mannschaften der Gendarmerie. Sonst die Staatsbeamten allgemein steuerpflichtig. Steuersatz in der betreffenden 3. Abtheilung $^1/_3$ % von den ersten 1020 M., $^2/_3$ von den nächsten 510 M., jeder weitere Betrag mit 1 %. Also bis dahin mäßige Progression. Verglichen mit der baierischen Capitalrentensteuer ergiebt sich hier und bei der Lohnsteuer eine erheblich *leichtere* Besteuerung des „unfundirten" Einkommens. — Aehnliche Vorschriften in anderen deutschen Staaten. — *Oesterreich*: von der Einkommensteuer der 2. Classe *allgemein* frei die *Dienstbezüge* der im *activen* Dienst stehenden *Soldaten* und *Officiere* (*nicht* der Militärbeamten). Beamte sonst allgemein einkommensteuerpflichtig und zwar nach dem stark steigenden Progressivfuß der betreffenden Classe II: frei überhaupt das Einkommen aller Personen dieser Classe unter 600 fl. C.-M., 600—1000 fl. 1 %, zweites Tausend 2 %, drittes 3 % u. s. w., mit jedem Tausend 1% mehr, zehntes Tausend 10 %, *Maximum* (Sätze des *Ordinariums*). Von *Gemeindezuschlägen* zur Einkommensteuer sind die Amtsbezüge der Staatsbeamten und Diener aber frei (Finanzministerialerlaß vom 13. März 1853), ebenfalls seit 1858 von Landes- und Grundentlastungs-Zuschlägen. In *Frankreich* die öffentlichen Beamten patentsteuerfrei, aber der Thür- und Fenstersteuer und der Personal- und Mobiliarsteuer unterworfen, auch die *Officiere*.

Mehrfach finden sich in den Gesetzen und Verordnungen *einige weitere Kategorieen von Personen* oder von *Einkommen* von den hierhergehörigen Steuern *befreit*, z. B. in *Preußen* Personen unter 16 Jahren in der ersten Stufe der Classensteuer, Inhaber gewisser Militär-Ehrenzeichen in den 2 ersten Stufen; in *Baiern* Personen unter 18 Jahren für den Arbeitsverdienst, Wittwen und Hinterlassene von Beamten u. s. w. für Pensionen u. dgl. nicht über 500 M., falls sie nicht wenigstens noch 500 M. anderes Einkommen haben; Unterrichts- u. dgl. Stipendien auf bestimmte Jahre auch steuerfrei.

3. Veranlagung.

§ 94. Sie wird nach den großen Kategorieen der in diese Steuer fallenden Personen verschieden bewerkstelligt. Für die eigentliche *Lohn*steuer der „Arbeiter" u. dgl. empfiehlt sich wegen der Schwierigkeit, das *wirkliche* Einkommen *individuell* zu ermitteln und wegen der *classenweisen Aehnlichkeit* der ökonomischen Verhältnisse die Form einer *Classensteuer* mit festen Steuersätzen, wohinein die Einzelnen nach gewissen

Merkmalen eingeschätzt werden. Das Verfahren ist ganz dasselbe wie bei der allgemeinen Personal-Classensteuer (§ 105), worauf hier verwiesen wird. Für die *Besoldungs*steuer der *öffentlichen* Beamten erfolgt die Veranlagung nach den Angaben der betreffenden Dienstbehörden und die Steuererhebung passend gleich als Abzug bei der Auszahlung der Gehaltsraten durch die Casse. Für die Besteuerung der einschlagenden *liberalen Berufe*, auch der *nichtamtlichen Nebeneinnahmen* der öffentlichen Beamten (Honorar u. dgl.) wird man ohne Declarationspflicht der Steuersubjecte, wie bei der allgemeinen Einkommensteuer, nichts Genügendes erreichen.

Für die Besoldungssteuer der *Privat*beamten (bei Anstalten und Unternehmungen mehr *öffentlicher* Stellung, wie bei Erwerbsgesellschaften, Grundherrschaften, Lehranstalten, Stiftungen u. dgl.) kann wohl der anstellenden und Gehalt zahlenden Anstalt oder Unternehmung ein Zwang zu Declarationen auferlegt und durch deren Cassenverwaltung auch gleich die Steuerquote bei der Gehaltszahlung abgezogen und im *Ganzen* an die Staatsbehörde abgeführt werden; eventuell aber hier auch die Steuerveranlagung nur nach den Angaben der Anstalt und die Erhebung direct durch das Steuerorgan beim Pflichtigen. Fraglicher ist das Verfahren gegenüber dem „höheren Arbeiterpersonal", das man nicht unbedingt zum Privat*beamtenthum* rechnen kann: Commis, technisches Hilfspersonal u. dgl. in den gewöhnlichen *Privat*geschäften. Doch läßt sich auf diese Personen das eben geschilderte Verfahren auch anwenden. Eventuell Classeneinsteuerung wie bei den gewöhnlichen Arbeitern.

Am meisten Mühe machen wohl die *eigentlichen liberalen Berufsunternehmungen* und die *Honorar*- und *ähnlichen Einnahmen* vieler hierher (Aerzte, Advocaten, Schriftsteller, Journalisten) und zu den Beamten gehörenden Personen (öffentliche Lehrer, practicirende medicinische Professoren u. s. w.), wo gegenwärtig die reelle Besteuerung kaum weniger als bei großen Gewerbetreibenden, Kaufleuten, Rentiers *meist erheblich hinter* der gesetzlichen zurück bleiben möchte. Auch hier gilt es „*Prioritätsrenten*" mehr zur Steuer heranzuziehen (*Schäffle*). Diese und einige andere Aufgaben sind die gleichen, wie bei der allgemeinen Classen- und Einkommensteuer und in gleicher Weise zu lösen (§ 104 ff.)

Aus der Specialgesetzgebung über die Veranlagung der hier behandelten speciellen Ertragssteuer s. besonders die neue *baierische* mit *Declarationszwang* für alle Einkommensteuerpflichtigen (§ 21, 22), desgl. für alle „Arbeitgeber" (Private, Gesellschaften, Anstalten, Behörden u. s. w.) in Bezug auf die von ihnen gegen Gehalt, Lohn, sonstiges Entgelt beschäftigten Personen und hinsichtlich des vom Arbeitgeber herrührenden Einkommens (§ 19). Eine ähnliche Bestimmung im *preuß*. Entwurf eines Einkommensteuergesetzes v. 1884 (§ 21) fand großen Widerspruch, besonders Seitens der Fortschrittspartei, und ist in der Commission gestrichen worden. Sie lautete: „Staats- und Communalbehörden sowie Privatpersonen, Anstalten, Stiftungen, Gesellschaften und Vereine, bez. deren Vertreter sind verpflichtet, dem Gemeindevorstande auf Erfordern über Besoldungen und Löhne, welche steuerpflichtige Personen von ihnen beziehen, Auskunft zu geben." S. sonst auch hier *König*, die Meldangabe, Schanz' Fin.archiv II, 1. — *Stein* II. 101 ff. zerlegt die besprochene Steuer in drei verschiedene, eine „*Verdienst*steuer" auf den Ertrag der eigentlichen Leistungen der höheren qualificirten Arbeit im Dienstverhältniß, eine „*Berufs*steuer" für die selbständig ausgeübten liberalen Berufe, und eine „*Besoldungssteuer*" für alle fest besoldeten Personen, also vornemlich die Beamten.

4. Die Stellung der Lohn- und Besoldungssteuer im Ertragssteuersystem.

§ 95. *Auf einen* mißlichen Umstand stößt man bei dieser Steuer in einem solchen System (Hauptbeispiel: die *drei süddeutschen Staaten*) immer, daß nämlich die Lohn- und Besoldungssteuer unvermeidlich einen *Subject*steuer-Charakter hat, eine *Einkommen*steuer und damit *kein den eigentlichen Ertragssteuern homogenes Glied* ist. Das läßt sich durch keinerlei Specialbestimmungen bei der Einrichtung und Veranlagung dieser einzelnen oder der vier anderen Steuern des Systems genügend ausgleichen. Allerdings sind auch die anderen vier Hauptglieder durchaus nicht streng homogen. Nur bei den beiden eigentlichen Realsteuern, der Grund- und der Gebäudesteuer, und bei jener

auch nur unter mancherlei Fictionen und willkürlichen Annahmen, besteht wirklich einigermaßen streng der Objectsteuer-Charakter, bei der Capitalrentensteuer schon nicht immer in gleichem Maße, noch weniger in vielen Fällen bei der Gewerbesteuer. Und die verschiedenen Veranlagungs- und Katastrirungsmethoden bedingen weitere Unterschiede unter ihnen, namentlich der Grundsteuer gegen die drei anderen.

Aber so störend sind die Unterschiede dieser vier Steuern in dieser Hinsicht doch nicht, daß man nicht — innerhalb der Grenzen, mit denen man sich auf diesem Gebiete überhaupt einmal begnügen muß — aus ihnen ein einigermaßen genügendes „System" von Steuern bilden könnte. Bei der Lohn- und Besoldungssteuer liegt die Sache ungünstiger. Da die Reinertragsquelle hier die rein persönliche Arbeit ist, erweist sich eine Trennung von Steuerobject und Steuersubject und die dem Charakter der Ertragsbesteuerung gemäße selbständige Besteuerung des Objects eben schlechterdings unmöglich. Eine Lohn- und Besoldungssteuer wird ihrer Natur nach immer als partielle Einkommensteuer für bestimmte Classen erwerbender Personen erscheinen. Dies erklärt es und rechtfertigt es auch in gewissem Maße, daß man, wie in Preußen, die Ertragsbesteuerung grundsätzlich auf jene anderen Glieder des Systems beschränkt (nur daß hier leider die besondere Capitalrentensteuer noch fehlt) und Lohn und Besoldung nur in der allgemeinen Personal- und Einkommenbesteuerung mit trifft, soweit überhaupt eine directe Besteuerung dieser Erwerbsarten bezweckt wird. Freilich erfolgt dann für letztere keine Doppelbesteuerung, während die Einkommensteuer das durch die anderen Ertragssteuern getroffene Einkommen noch einmal besteuert. Durch die Normirung des Steuerfußes (gerade in diesem Falle höherer Fuß dieses nicht schon einmal getroffenen Einkommens) ließe sich hier übrigens eine Ausgleichung herbeiführen, wenn man nicht in den Ertragssteuern für Grund-, Haus-, Capitalbesitz und zum Theil auch für Gewerbebetrieb eine an sich zu billigende höhere Besteuerung des fundirten Einkommens bezweckt (freilich mit ungenügendem Erfolge schon wegen der „Steueramortisationen" bei Besitzwechsel). Auch diese principiell abweichende Stellung der Lohn- und Besoldungssteuer weist aber darauf hin, daß auch bei den anderen vier Ertragssteuern durch eine wenigstens theilweise Hinüberführung derselben in die Einkommensteuer eine größere Homogenität der gesammten directen Besteuerung erreicht werden würde.

2. Personal- und Einkommensteuern.

1. Kopf- und reine Personalsteuern.

Rau II. § 397, Schäffle S. 356—357. Ueber die russ. Kopfsteuer. Annuaire d. fin. russ. 6. année, St. Pétersb. 1879 (offic.), p. 392. Walcker, Selbstverwalt. d. Steuerwes. u. russ. Steuerreform, Berl. 1869, S. 188 ff.; über die Wirkungen, die Steuerüberlastung und die Gemeinde-Steuerhaft in Rußland A. Thun, Landwirthsch. u. Gewerbe in Mittelrußl., Lpz. 1880 (Schmollers Forschungen III, H. 1, S. 82 ff.).

§ 96. Diese Steuer hat in Deutschland und in Westeuropa jetzt großentheils nur noch historisches Interesse, ragt indessen in Resten bis in unsere Zeit hinein und besteht auch hie und da in dem genannten Ländergebiet noch als untergeordnete selbständige oder mit einer anderen Steuer näher verbundene Abgabe oder als unterstes Glied einer abgestuften (Classen-) oder Erwerbssteuer. Das wichtigste Beispiel ist die Personal- und Wohnungssteuer Frankreichs (s. o.). Früher war die reine oder wenig abgestufte Kopfsteuer verbreitet (s. o. § 12—19), kam auch ausnahmsweise, z. B. als Kriegssteuer, noch bis ins 19. Jahrhundert vor (Preußen 1811, s. o. S. 201) und ist jetzt nicht nur im Orient, sondern auch in Rußland noch eine, ja hier geradezu die directe Hauptsteuer. Nach modernen Steuerprincipien wird sie in der Regel ohne Weiteres verworfen, da sie auf die Höhe und Art des Vermögens und Einkommens keine Rücksicht nimmt, mag sie im Uebrigen wirklich allgemein Jedermann (eventuell mit Ausnahme privilegirter Stände) oder nur das männliche

Geschlecht (Rußland) oder bloß die Erwachsenen (von den Männern) oder nur die selbständigen Erwerbenden treffen. Steuertheoretisch ließe sich indessen eine sehr mäßige allgemeine solche Steuer doch rechtfertigen, neben einem System anderer Steuern, als Consequenz der „rein finanziellen gleichmäßigen Besteuerung nach der wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit". Doch selbst wenn man das zugiebt, erscheint statt einer solchen directen Kopfsteuer eine passende indirecte Verbrauchssteuer zu diesem Zweck vorzuziehen. Im Uebrigen hat die directe Personalsteuer unter unseren Verhältnissen in eine Classen- oder Einkommensteuer überzugehen, was durch die qualitative nnd quantitative Differenzirung des Nationaleinkommens im Einzeleinkommen nothwendig bedingt wird. Die Bequemlichkeit der Veranlagung der Kopfsteuer kann nicht allein entscheiden, die Ungleichmäßigkeit der Belastung wäre zu bedenklich.

Hock, öff. Abg. § 4, 13, Wagner Fin. II. § 427, worauf hier zur näheren Begründung der These von der relativen Berechtigung mäßiger Kopfsteuern zu verweisen ist.

Die russische Kopfsteuer verlangt gegenwärtig auch nothwendig eine Reform, ist aber practisch wegen ihrer Verbindung mit Gemeindebesitz, Landloos, Gemeindehaftung überhaupt vielfach keine eigentliche Kopfsteuer des Einzelnen, sondern nur ein Berechnungsmodus von Gesammtsteuer-Schuldigkeiten der Gemeinden, welche die Steuer selbst dann mit auf andere Weise, nach den Ländereien, als eine Art Grundsteuer u. dgl., vertheilen und aufbringen. Im russ. Staatshaushaltsetat für 1883 steht diese „Kopf- und Grundsteuer" und was damit zusammenhängt, mit 117.38 Mill. R. als directe Hauptsteuer, neben der Patentsteuer von 20.06 Mill. R., der einzigen sonstigen directen Steuer, also absolut und relativ ein sehr hoher Betrag (neben 411.74 Mill. R. Zöllen, inneren Verbrauchssteuern — allein 239.5 Mill. R. Getränkesteuer! —, Stempel-, Verkehrs- und einigen anderen Steuern). Davon eigentliche Kopfsteuer etwa die Hälfte. Gesetzlicher Individual-Betrag verschieden provinzweise, 1 R. 18 Kop. bis 2 R. 61 Kop. per Kopf. Der Druck jener Kopf- und Grundsteuer, ist, wie Thun a. a. O. zeigt, zumal mit den Zuschlägen für andere Zwecke mitunter fast unerträglich: „Colonenflucht", wie in Alt-Rom zu Zeiten, droht der Steuer wegen mitunter schon! Ueber die Pläne der Einführung einer Classen- und Einkommensteuer in Rußland s. Mithoff, die russ. Classensteuer nach dem Gesetzentwurf der Steuerreformcommission, Dorpat 1878. Reformen jetzt im Gang.

2. Classen- und eigentliche (allgemeine) Einkommensteuer.

Rau II. § 398—401 b, Stein II. S. 316—340, Schäffle, Steuerpolit. passim, besond. S. 210—212, 291—294, 351—355. Die Gutachten d. Vereins f. Socialpolit. u. d. Referate, s. o. S. 175; bes. Neumann, Nasse, Held, ders. „die Einkommenst."; v. Scheel, progress. Besteuerung, Tüb. Ztschr. 1875; Burkart „die bestehenden Einkommensteuern", reichhalt. systemat. vergleich. Darstellung in Hirths Annalen, Jahrg. 1876, 77, 79, 80, in welchem Sammelwerk auch sonst viel Material z. Einkommensteuer, bes. aus Sachsen, Preußen, Hamburg u. a. L. — J. G. Hoffmann, L. v. d. Steuern, S. 140—189. — Reiche Broschüren- u. dgl. Liter., z. Th. im Anschluß an die 1848er Strömung, dann an die Reformbewegungen in den einzelnen Ländern. — Aus der Gesetzgebung am wichtigsten die preußische (s. o. S. 201 ff. geltende Hauptgesetze v. 1. Mai 1851, 25. Mai 1873, 26. März 1883); s. darüber Kries, Tüb. Ztschr. 1855, 56; Nasse, Bemerk. über d. preuß. Steuersystem, Bonn 1861, S. 43 ff.; Held in Hildebr. Jahrb. 1873, Bd. 20; Engel in d. preuß. statist. Ztschr. 1868; dann aus d. o. S. 201, Note, gen. Liter. bes. Hoffmann, Bergius, Dieterici jun., Herrfurth, Grätzer, Refer. v. Wegner auf d. Versamml. d. Ver. f. Socialpolit., 1877 (Heft 14), Neumann, progr. Einkommenst. S. auch Einkommenst. für Berlin vom 10. März 1869. Das Legislat.- u. Verordnungsmaterial über die preuß. Classen- und Einkommensteuer in der größeren Schrift v. A. Meitzen „die Vorschriften" u. s. w., Berlin 1879. Ueber die neueste Reformbewegung (bes. 1882—84) s. o. § 23. Dazu noch der — vorläufig auch gescheiterte — Entwurf eines Communalsteuer-Nothgesetzes betr. Bestimmungen über Erhebung der auf d. Einkommen gelegten direkten Communalabgaben v. 18. Febr. 1884; bes. über Besteuerung d. Forensen und der Actiengesellschaften. — Ferner die k. sächs. Gesetzgebung, Hauptges. v. 2. Juli 1878, s. o. S. 207 u. die dort angegeb. Liter., bes. Gensel, Conrad; die hamburgische Gesetzgebung v. 26. März 1866, 9. Jan. 1871, 7. März 1873, die sachs.-weimarsche, neues Ges. v. 10. Sept. 1883, s. auch Vorst, Grund- und Einkommensteuer in S.W., Jena 1879; neue legislat. Bestimmungen in Großh. Hessen s. o. S. 208, bes. Eink.st.ges. v. 8. Juli 1884 u. s. w. Uebers. d. einzelstaatl. deutschen Gesetze bei Burkart, Annalen 1876, S. 22. Ueber die gescheiterten Versuche in Baiern, Baden, Oesterreich s. o. § 25, 26. Ueber Oest. bes. A. Beer, Schäffle. — Endlich die brit. Gesetzgebung, v. 22. Juni 1842, mehr ein „System der Ertragsbesteuerung" als eine Einkommensteuer im vollen Sinne des Worts, s. o. § 19, 28, darüber Gneist, Vocke a. a. O., Kries, Tüb. Ztschr. Bd. 10 (1854). — S. auch die Aufs. v. Vocke über brit. und baier., Helferich über baier. Steuerverhältnisse in d. Tüb. Ztschr. — Aus der Schweiz: Einkommensteuer im Canton Bern, Ges. v. 18. März 1865, darüber v. Scheel in Hildebr. Jahrb.

1874, Bd. 22; Vermögens-, Einkommen-, Aktivbürgersteuer im Canton Zürich, vom 2. März 1870, Conrads Jahrb. 1879, Bd. 34, darüber G. Cohn eb. S. 309 u. 1880 B. 35 und in Schanz' Fin. Arch. B. 1. — Die österr. (Ges. v. 1849 über Einkommenst.), die italien. (Ges. v. 1864 über Best. des mobilen Vermögen, Reglement v. 25. Aug. 1870) stellen keine allgemeine Einkommensteuer dar, nur (das gen. österr. Ges. sehr erhebliche) Theile einer solchen. Die hie und da, wie in Süddeutschl., bes. in Baiern (Ges. v. 31. Mai 1856, 19. Mai 1881, s. o. § 90 ff.) sogen. Einkommensteuern sind specielle, bloß vom persönlichen Einkommen, aus Lohn, Besoldung u. s. w., und nach ihrem amtlichen Namen mit den allgemeinen Einkommensteuern nicht zu verwechseln.

1. Wesen, Umfang, Ansgabe, Berechtigung der Steuer.

§ 97. Während die Ertragsbesteuernng mehr oder weniger consequent das Steuerobject vom Subject loslöst (§ 42 ff.), jenes als Ertragsquelle auffaßt und unmittelbar besteuert, knüpft sich die Einkommenbesteuerung, insoferne zugleich Personalbesteuerung, zunächst an das Steuersubject als solches an. Sie besteuert dann die Steuersubjecte entweder nach verschiedenen Merkmalen, aus denen man wenigstens etwas mit auf die ungefähre Höhe des Einkommens schließt — so die sogen. personale Classensteuer — oder nach einer irgendwie erfolgten genaueren ziffermäßigen Ermittlung der Höhe dieses Einkommens — so die „Einkommensteuer“ im strengeren Sinne. Ein solches Anlehnen an die Verschiedenheit des Einkommens nach Höhe (und Art) wird durch die Größe und Bedeutung dieses Differenzmoments heute geboten, weshalb eben die Umbildung der reinen Kopf- und Personalsteuern (§ 96) zu Einkommensteuern eine nothwendige Folge moderner volkswirthschaftlicher Entwicklung und der diese begleitenden Einkommenvertheilung ist. Wenn auch die Art und die Höhe des Einkommens nicht allein den Maßstab der „wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit“ darstellen, vielmehr andere die letztere beeinflussende Momente daneben berücksichtigt werden müssen (aber auch können), so sind sie doch mit Recht als der wichtigste und practisch am einfachsten anzuwendende Maßstab dafür gegenwärtig anzuerkennen.

Auch die „Classensteuer“, selbst wenn sie, wie früher in Preußen, ausdrücklich nicht ziffermäßige Einkommenbeträge zur Veranlagung der Steuer erstrebt und ihre Befürworter vor ihrer „Entartung“ in eine Einkommensteuer warnen (J. G. Hoffmann), muß doch ihrem Grundprincip und Wesen nach als eine Art der Einkommensteuer aufgefaßt werden (mit Rau und wohl ziemlich allen neueren deutschen Theoretikern gegen Stein). Die Classification bei der Classensteuer hält sich freilich mitunter absichtlich nicht nur oder direct und offenkundig gar nicht an das Einkommen, aber wenigstens die ungefähre Art und Höhe des letzteren steht bei ihr doch regelmäßig als einer der, wenn nicht der wesentlichste Punkt hinter den Merkmalen, nach denen classificirt wird. Wie das wichtigste Beispiel, die Entwicklung der neueren preußischen Gesetzgebung, auch zeigt, hat man es bei der Classensteuer nur mit einer durch die Verhältnisse der Naturalwirthschaft, die Lage der „kleineren Leute“ u. s. w. bedingten, in solchen Fällen gewiß richtigeren, aber doch an sich technisch unvollkommeneren Form der Einkommensteuer zu thun, zu welcher sich die Classensteuer denn auch mehr und mehr entwickelt.

Das Charakteristische der allgemeinen (Classen- und) Einkommensteuer ist, daß dieselbe im Princip alle (selbständig erwerbenden) physischen Personen, einerlei welcher Art und welcher Höhe ihr Einkommen ist, umfaßt, womit gewisse Ausnahmen von Personenkategorieen nach Art und namentlich nach Höhe des Einkommens im concreten Fall ganz wohl vereinbar sind.

Erst die Anerkennung des Princips der Allgemeinheit der Besteuerung im öffentlichen Recht und die Beseitigung der Vorrechte steuerfreier Stände hat in politischer Hinsicht den Boden für solche allgemeine Einkommensteuern (und ebenso: Vermögenssteuern) geebnet, wenngleich auch vordem hie und da, z. B. in Kriegszeiten, solche Steuern vorgekommen sind. Die wichtigste Ausnahme von der „Allgemeinheit“ dieser Steuern bildet

heute — aus principiellen und aus steuertechnischen Gründen — die übliche Steuerfreiheit der Personen mit ganz kleinem Einkommen, das thatsächlich meist Lohneinkommen ist, wenn auch nicht grundsätzlich solches sein muß (§ 98). Ein verschiedener Steuerfuß für die verschiedenen Arten des Einkommens („fundirtes“, „unfundirtes“, „Renten“-, „Arbeits“-Einkommen) und für die verschiedenen Größenbeträge (progressiver, degressiver Fuß, § 99) steht mit dem Wesen der allgemeinen Einkommensteuer nicht in Widerspruch.

Schwierig, theoretisch strittig und in der Praxis abweichend entschieden ist die Frage, ob und wie weit neben physischen Personen auch juristische Personen, Corporationen, Actien- und derartige Erwerbsgesellschaften, Genossenschaften als selständige Steuersubjecte der Einkommensteuer unterliegen (§ 103). Diese Frage kann, ebenso wie diejenige in Betreff der Ausdehnung der Steuerfreiheiten, wegen Kleinheit des Einkommens und hinsichtlich des verschiedenen Steuerfußes für fundirtes und unfundirtes, für größeres und kleineres Einkommen für die Praxis nicht wohl allgemein, sondern nur je nach der Einrichtung der sonstigen, namentlich der Ertragsbesteuerung entschieden werden, wenn auch principielle Gesichtspunkte dabei mitsprechen.

Die Ausdehnung der Einkommensteuer auf alle physischen Personen ist im modernen Rechte (Verfassungen, Steuergesetze) größentheils erreicht, in Deutschland meist mit Ausnahme des Monarchen, event. auch der Mitglieder seiner Dynastie (Preußen) und mit Ausnahme der vormals reichsunmittelbaren Fürsten und Grafen (preuß. Entwurf v. 1884 § 4 Nr. 3, von der Commission beanstandet und zur Aufhebung gegen Entschädigung beantragt, Zusatz § 53aa). Im Einzelnen ist Manches controvers, in wie weit die ehemals Reichsunmittelbaren Steuerfreiheit haben. Auch Specialverträge liegen vor.

Die generelle Ausgabe der allgemeinen Einkommensteuer ergiebt sich aus ihrem betonten Subject-Steuercharakter, wofür auf die frühere Vergleichung mit der Ertragsbesteuerung (§ 42—46) zu verweisen ist. Die specielle Aufgabe der Einkommensteuer eines bestimmten Landes läßt sich wieder nur im Zusammenhang mit dessen sonstiger, besonders mit seiner Ertrags- und Verbrauchsbesteuerung genauer bestimmen. Danach richtet es sich, ob diese Steuer mehr nur Ergänzung (Supplement) oder Ersatz etwa einzelner fehlender Glieder der Ertragsbesteuerung (auch etwa einer Verbrauchssteuer) sein oder mehr oder weniger ausgedehnt als Ersatz ganz an die Stelle von aufzuhebenden oder in diese Einkommensteuer hinüberzuführenden Ertragssteuern treten oder von vornherein den Platz der letzteren einnehmen soll. Auch dafür ist auf die Kritik und Vergleichung in § 42—46 und nunmehr auf die vorausgehende specielle Darstellung der einzelnen Ertragssteuern zu verweisen. Die schweren principiellen, technischen und practischen Mängel dieser Steuern haben sich hier überall ergeben. Sie resultiren vielfach gerade aus dem ObjectSteuercharakter der letzteren. Mindestens die Eingliederung einer allgemeinen Einkommensteuer in das System der directen Besteuerung, zunächst neben den Ertragssteuern, als Supplement, allmälig die Ausdehnung dieser Steuern, dann auch die partielle — nicht wohl die totale, worin ich von Schäffle abweiche, § 45 — Ersetzung der Ertragssteuern durch sie und nach und nach die Ausbildung der letzteren, das heißt der zu ersetzenden Quoten derselben zu Theilen einer allgemeinen Einkommensteuer, wie es ähnlich neuerdings besonders Schäffle befürwortet hat, kann für unsere Länder wohl als das richtige Ziel bezeichnet werden, auch wenn man Neumann's Kritik des Schäffle'schen Plans für theilweise berechtigt hält. Wie dabei im Einzelnen vorzugehen ist, das muß sich wesentlich nach dem geschichtlich überkommenen und bisher in Geltung stehenden Ertragssteuersystem eines jeden Landes richten und kann hier nicht weiter untersucht werden. Im Folgenden wird die Frage der Berechtigung einer allgemeinen Einkommensteuer, theils neben, theils statt gewisser Ertrags- und Verbrauchssteuern als bejaht angenommen. Es gelangen dann einige der sich in solchem Falle ergebenden principiellen und technischen Fragen allgemeiner Art hier noch zur Erledigung.

S. Schäffle a. a. O. und zum Vergleich die in Einigem richtige Kritik von Neumann in Betreff der Umbildung der Ertragssteuern in die Einkommensteuer in Schmoller's Jahrb. 1882, S. 1309 ff.

2. Principielle Streitfragen bei der allgemeinen Einkommensteuer.

§ 98. 1) Soll sich die letztere auf alles, auch das ganz kleine Einkommen ausdehnen oder dieses von dieser Steuer frei bleiben? Im bejahenden Falle: wo ist etwa die Grenze für den Beginn der Einkommensteuerpflicht zu ziehen? Ferner: soll der Anspruch auf Steuerfreiheit außer von der Höhe auch noch von der Art des Einkommens abhängen, also etwa insbesondere auf Lohneinkommen beschränkt werden? Weiter: soll das an sich steuerpflichtige Einkommen gleich mit dem vollen Normalsteuersatze oder bis zu einer bestimmten Höhe (eventuell zugleich wieder unter Voraussetzung einer bestimmten Art, so als Lohneinkommen) mit einem mäßigeren Steuerfuße belegt werden (Princip der Degressivscala, die Frage der weiteren förmlichen Progression des Steuerfußes noch dahin gestellt gelassen, s. § 99)?

Diese Fragen, welche sich noch etwas weiter specialisiren lassen, sind im Vorausgehenden schon mehrfach mit berührt (z. B. in § 31) und die vorangestellte Hauptfrage ist in § 92 bereits im Wesentlichen erledigt worden.

a) An sich hat zwar auch das kleine Einkommen und auch das kleine Lohneinkommen keinen allgemeinen Anspruch auf Steuerfreiheit, auch nicht bei dieser Einkommensteuer. Aber socialpolitische Rücksichten auf die im kleinen Einkommen enthaltene geringere wirthschaftliche Leistungsfähigkeit, sowie solche auf die — fast überall mehr oder weniger, wenn auch nicht immer ganz sicher für den vollen Steuerbetrag eines Artikels (§ 92) anzunehmende — meist schon mehr als genügende Besteuerung der „kleinen Leute" durch die üblichen indirecten Verbrauchssteuern (nicht nur diejenigen auf erste Lebensbedürfnisse, Salz, Brot, Licht, sondern auch auf „Massen-Luxusartikel", wie Getränke, Tabak, gewisse Colonialwaaren), mitunter auch mittelst Ueberwälzung anderer Steuern (z. B. Gebäude-, Miethsteuern); ferner steuertechnische Rücksichten auf die Schwierigkeit, Lästigkeit, Kostspieligkeit der Erhebung kleiner directer Steuerbeträge von Hunderttausenden oder Millionen Contribuenten; endlich die Unthunlichkeit, solche Classen und Personen anders als durch eine doch nur als Ersatz der formellen Einkommensteuer dienende Classensteuer zu besteuern oder wenigstens die Unzulässigkeit, die nothwendigen strengen Grundsätze für die Veranlagung der Einkommensteuer (Declarationspflicht u. s. w., § 32) auf diese Steuerpflichtigen anzuwenden —: das Alles läßt es räthlich erscheinen, Personen unter einer gewissen Höhe des Einkommens grundsätzlich von der Einkommen-, bez. auch der sie vertretenden Classensteuer frei zu lassen.

b) Wie weit man darin gehen soll, hängt wesentlich von den concreten Verhältnissen, Maß des allgemeinen Wohlstands, Vertheilung des Volkseinkommens, Gestaltung der übrigen Besteuerung, Finanzlage u. s. w. ab. Eine erheblich weitere Ausdehnung der Einkommensteuerfreiheit, als nach den neueren in § 92 citirten gesetzlichen Bestimmungen für die allgemeine Einkommensteuer in Preußen, Sachsen, oder für die specielle in Baiern, Württemberg scheint schon jetzt, wenigstens für die Staatsbesteuerung, angezeigt, etwa bis zu 10—1200, besser noch bis 1500 M. Einkommenhöhe. Gewährt man Steuerfreiheit bis ca. 12—1500 M., so wird man für das alsdann nur steuerpflichtige höhere Einkommen wohl die strengere formelle Einkommensteuer ziemlich allgemein an die Stelle der Classensteuer setzen können, wenn auch die Declarationspflicht etwa erst von 2500—3000 M. an unbedingt verlangt wird.

Es wird bei uns jetzt namentlich von der zweckmäßigen Weiterentwicklung der indirecten Verbrauchssteuern (Tabak-, Branntwein-, Bier-, Zuckersteuer, Finanzzölle) abhängen, wann und wie weit man sich in Deutschland diesem Ziele nähern kann.

Diese Besteuerung ist wohl auch die technisch passendste Form der Besteuerung der unteren Classen, soweit die letztere überhaupt gerechtfertigt und erforderlich ist. Bei der Communalbesteuerung wird ein früherer Beginn der Einkommensteuerpflicht zuzugestehen sein, wenigstens solange die Communen nicht durch Uebertragung von bisherigen Communalausgaben auf Staat (oder Reich) mehr entlastet oder ihnen andere Steuerquellen (eventuell durch Uebertragung von Staats-Ertragssteuer-Quoten) eröffnet sind. Die Classen- oder Einkommensteuerfreiheit grundsätzlich bei uns aber noch über ein Einkommen von ca. 1500 M. hinaus (bis 2000 oder 3000, gar bis 6000 M., Fürst Bismarck) zu gewähren, möchte für unabsehbare Zeit nicht räthlich sein. Hatte doch selbst England bis vor Kurzem nur Steuerfreiheit bis 100 (2000 M.), jetzt bis 150 Pfd. Sterl. (3000 M.).

c) Eine Beschränkung des Anspruchs auf Steuerfreiheit auf Lohneinkommen oder eine andere Art des Einkommens (kleines gewerbliches, landwirthschaftliches) erscheint nicht geboten und besteht auch in der Gesetzgebung nicht. Selbst kleines Renteneinkommen soll steuerfrei sein, falls es eben das einzige ist oder mit dem übrigen Einkommen zusammen sich innerhalb der Steuerfreiheitsgrenze hält, (s. o. § 79 über Befreiung bei Capitalrentensteuer in Baiern).

d) Eine Ermäßigung des Steuerfußes des kleineren steuerpflichtigen Einkommens ist im Allgemeinen in ähnlicher Weise zu begründen, wie die Steuerfreiheit des ganz kleinen Einkommens und wiederum für jede Art des Einkommens berechtigt. Wo der Normalsteuersatz beginnen (bez. von wo an abwärts die Degressivscala eintreten oder, wenn das Progressivprincip nicht als solches grundsätzlich gebilligt wird, von wo an aufwärts die in solcher Abstufung des Steuerfußes wenigstens formell ja immer enthaltene Progressivscala enden soll), das wird wieder nach den vorhin (sub b) erwähnten concreten Verhältnissen zu entscheiden sein. Da man hier, wie auch für die Steuerfreiheit in der Staatsgesetzgebung die eigentlich maßgebenden localen Verhältnisse kaum wird berücksichtigen können, handelt es sich wieder um eine Bestimmung nach Durchschnittsverhältnissen. In Deutschland möchte dann der Eintritt des Normalsteuersatzes etwa bei 6—8000, vielleicht auch (größere Städte) erst bei ca. 10,000 M. empfehlenswerth sein.

Viele Erörterungen über diesen und verwandte Punkte in England, neuerdings in Sachsen. Die sächsische Einkommensteuer trifft mit ihrer allmäligen Steigerung des Steuerfußes von ca. 1/6 bis auf 3% bei Einkommen über 5400 M. wohl ziemlich das Richtige, — wenn weitere Progression abgelehnt wird. Die preußische Classen- und Einkommensteuer steigt etwas rasch von ca. 0.55 bisher (jetzt in 3. Stufe, nunmehr der untersten, ca. 0,7) auf ca. 2.5 und im Maximum 3% in der Einkommensteuer, also bei 1000 Thlr., hier wäre die langsamere Steigerung auf diesen Satz bis zum Einkommen von 6—8000 M. wohl richtiger (vgl. § 92). Im neuen Entwurf v. 1884 sollte der Normalsatz von 3% erst bei 10.000 M. beginnen, was die Commission im Princip annahm.

Mehrfach ist in Theorie und Praxis auch darüber gestritten worden (England, Mill u. A.), wie im Falle der Gewährung der Steuerfreiheit kleinen Einkommens und der ermäßigten Besteuerung des steuerpflichtigen kleineren Einkommens der Steuerfuß bestimmt und angelegt werden soll, namentlich, ob der ganze Betrag des steuerpflichtigen Einkommens nach dem einheitlichen Fuße der betreffenden Einkommenstufe oder für die einzelnen Theilbeträge nach deren jedesmaligem Steuerfuß belegt werden soll, so daß erst für den letzten Theilbetrag der betreffende höchste Satz eintritt. Letzteres oder ein annähernd verwandtes Verfahren (z. B. Abzug eines bestimmten gleichen steuerfreien Betrags bei allem Einkommen oder bei demjenigen bis zu einer gewissen Höhe) ist mehrfach befürwortet und mitunter in der Praxis befolgt worden und hat den Vortheil, die Steuerprogression zu einer allmäligeren zu machen, die sprungweise Steigerung zu vermeiden (Beispiel: baier. specielle Einkommensteuer Classe III, bei den Besoldungen, s. o. S. 292; in England jetzt bis zum Betrage von 400 Pfd. Sterl. Abzug von 120 Pf.). Ueber diese und ähnliche Nebenfragen [Steuer-Degressions-Princip] der „gerechten" Steuervertheilung hat man in England und bei uns die Hauptfragen über progressiven Steuerfuß u. s. w. öfters recht vernachlässigt oder in diesen „kleinen" Fragen „Mücken der Gerechtigkeit" geseigt, und in den großen Fragen „Elephanten der Ungerechtigkeit" verschluckt.

§ 99. 2) Die Frage des progressiven Steuerfußes[102]). Diese allge-

102) S. über die ganze Frage besonders Neumann, progressive Einkommensteuer, S. 112 bis 154, mit den statistischen Nachweisen, daß eine begrenzt progressive Einkommensteuer mehrfach, besonders in Communalhaushalt, besteht, Scheel, in d. gen. Aufsatz, die Tabellen von Wegner in

meine Principienfrage der Besteuerung ist nach Lage der Dinge vornemlich bei einer allgemeinen Einkommensteuer (ähnlich: bei einer allgemeinen Vermögenssteuer) wichtig („allgemeine progressive Einkommensteuer"). Sie wird u. E. folgerichtig, rein principiell aufgefaßt, überhaupt verschieden beantwortet, je nachdem man sich, nach dem Geiste und den leitenden Anschauungen der „staatsbürgerlichen Epoche" und der liberal-individualistischen Nationalökonomie, auf den „rein finanziellen Standpunkt" stellt, die Einkommen- und Vermögensvertheilung demgemäß durch die Besteuerung nicht ändern will, bez. das durchaus zu vermeiden sucht — oder, in kritischer Stellung zum System der freien Concurrenz und der aus ihm resultirenden Einkommen- und Vermögensvertheilung den „socialpolitischen Standpunkt" einnimmt und durch die Besteuerung absichtlich in jene Vertheilung eingreift oder diese Folge wenigstens nicht scheut. Dieser zweite Standpunkt erscheint uns der berechtigte. Auf eine nähere Begründung dieser großen allgemeinen Principienfrage kann aber hier nicht eingegangen werden, sie gehörte in die „allgemeine Steuerlehre". Von diesem Standpunkt aus gelangt man zur Befürwortung der Steuerprogression, von dem ersten aus zu ihrer Verwerfung.

Speciell ist für die Progression noch geltend zu machen, — lauter Gründe, die freilich nur unter Annahme des socialpolitischen Standpunkts den Ausschlag geben dürften —, daß die „wirthschaftliche Leistungsfähigkeit" in stärkerem Verhältniß als das Einkommen steigt, indem mit der Vergrößerung des letzteren das „freie" Einkommen, selbst neben besserer Bedürfnißbefriedigung mit Hilfe des größeren „gebundenen", eine immer größere Quote des Einkommens ausmacht. Auch die Gründe, welche für Steuerfreiheit kleiner und für Steuerermäßigung des niedrigeren steuerpflichtigen Einkommens sprechen, sind folgerichtig für Progression des Steuerfußes bei höherem Einkommen anzuführen. Die Befürwortung der Steuerdegression für mäßigeres Einkommen steht mit der Ablehnung der Steuerprogression für höheres in Widerspruch (sächsische Steuerdebatten). Die üblichen Einwände wegen der „Ungerechtigkeit" der Progression, ihrer „Unwirthschaftlichkeit", ihrer „Willkür", wegen der schließlichen Aufzehrung des weiteren Einkommenzuwachses bei fortgesetzter Progression beruhen theils auf petitiones principii, theils lassen sie sich unschwer widerlegen.

Für die practische Erledigung der Frage des Steuerfußes muß man indessen unvermeidlich Rücksicht auf den Stand der „öffentlichen Meinung" nehmen. Hier ist die Anerkennung der „Gerechtigkeit" und Nothwendigkeit des progressiven Steuerfußes noch nicht allgemeiner durchgedrungen. Deshalb muß und kann man sich auch mit der Annahme des Degressiv-Princips, das implicite eben doch das der weiteren Progression in sich enthält, vorläufig begnügen. Es würde dann nur eine mäßige weitere Steigerung des Steuerfußes zu erstreben sein, bis auf ein Maximum von etwa 4—5, ausnahmsweise 6—8% in gewöhnlichen, 6—10% in Kriegs- u. dgl. Zeiten, gemäß dem noch zu besprechenden Princip der Beweglichkeit des Einkommensteuerfußes und der Verwendung gerade einer solchen Steuer (sowie einer etwaigen Vermögenssteuer) zur Deckung vorübergehender außerordentlicher Bedürfnisse (§ 110).

---

d. gen. Referat; Vorschlag eines besonderen Progressions-, bez. Degressionsmodus von G. Hirth, Annalen 1874, S. 1015. Meine Auffassung schon oben berührt, näher begründet und ausgeführt Fin. II. § 397—399, 405, 425—429. Gegen meine Trennung der beiden steuerpolitischen Standpunkte G. Cohn in Conrads Jahrb. 1880 B. 35, desgl. in diesem Werke 1. A. S. 141 Helferich, dessen Einwendungen mich nicht treffen, sie beruhen auf einer irrigen Auffassung meiner Lehre. Wenn Helferich, wie viele Andere, z. B. nur die Degression, nicht die Progression des Steuerfußes billigt, so halte ich das zwar für falsch, aber für folgerichtig von dem „rein finanziellen" Standpunkt aus und für „gerecht" hier desgleichen; für „ungerecht" von dem socialpolitischen aus. S. sonst zur ganzen Frage, auch mit Polemik gegen meine Auffassung, an der ich gleichwohl festhalte, G. Cohn in Conrads Jahrb. B. 35, 1880, S. 206, und Rob. Meyer, Princ. d. gerechten Besteuer. S. 66 u. 67, auch Schall, Abh. Aufwandsteuern passim. — Ueber „freies" und „gebundenes" Einkommen Roscher I, § 145, Wagner, G. § 85.

Nicht zu übersehen ist in der Frage des progressiven Steuerfußes auch, daß es sich dabei mehr um die Durchführung eines allerdings richtigen Gerechtigkeitspostulats als um eine in finanzieller Hinsicht practisch sehr gewichtige Maßregel handelt. Denn dazu ist die Zahl der größeren und größten Einkommen zu klein, wie alle Steuerstatistik zeigt (Preußen, Sachsen, Großbritannien), selbst wenn sich muthmaßlich bei schärferem Veranlagungsverfahren die Zahl und Größe dieser Einkommen relativ nicht unerheblich erhöhen sollte.

So ergiebt sich z. B. in Sachsen, dessen Einschätzungsverfahren dem preußischen jetzt gewiß überlegen ist, für 1879, sogar mit Inbegriff der moralischen Personen, die großentheils den höheren und höchsten Classen angehören, Folgendes:

	Zahl der Censiten	%	Eingeschätztes Einkommen Mill. M.	%
Unter 800 M. incl. Steuerfreie	830,456	76.33	381.44	39.74
Ueber 800—1600	165,699	15.22	182.46	19.02
" 1600—3300	62,140	5.72	138.79	14.46
" 3300—4800	13,345	1.23	52.70	5.50
" 4800—9600	11,069	1.02	71.91	7.49
" 9600—26,000	4,290	0.38	62.25	6.49
" 26,000—54,000	663	0.07	23.58	2.47
" 54,000—100,000	215	0.02	15.37	1.58
" 100,000—200,000	80		10.97	1.14
" 200,000—300,000	25		5.69	0.61
" 300,000—500,000	8	0.01	3.14	0.33
" 500,000—1,000,000	9		6.20	0.65
" 1 Million	3		5.05	0.52
	1,088,002	100	959.44	100.

(Nach Hirth's Ann. 1880, S. 840.) Vgl. überhaupt über die Einkommenvertheilung nach der Steuerstatistik (Preußen, England) Soetbeer, Umfang u. s. w. d. Volkseink. in Preußen, Leipzig 1879, dessen Schlüsse übrigens nicht alle haltbar sind. Kaum begreiflich schlägt er bei höherem Einkommen weniger (10%) als bei kleinerem (25%) zu, um das geschätzte Einkommen dem wirklichen näher zu bringen. Besser umgekehrt, da gerade die großen Einkommen (Rente!) beim jetzigen preuß. Verfahren am Ungenügendsten getroffen werden. Vorschläge, den Normalsteuerfuß bei hohem Einkommen bis auf 4% zu erhöhen, giengen in der preuß. Steuercommission (1884) nicht durch.

Folgende Uebersicht preuß. Steuerdaten ist gleichfalls für die hier erörterten Principienfragen von allgemeinem Interesse. Sie bezieht sich auf das letzte Jahr vor Aufhebung der untersten Stufen der Classensteuer, auf d. Fin.jahr 1. Apr. 1882—83.

	Zahl	Procent d. Bevölk.
Bevölkerungszahl in den Classensteuerrollen	26,820,012	100
Davon unterliegen der classif. Einkommensteuer (also mit mehr als 3000 M. Einkommen des Censiten)	657,965	2.45
Von der Classensteuer sind befreit	8,035,831	29.96
nämlich wegen Jahreseinkommen unter 420 M.	7,046,215	
wegen Alters unter 16 Jahr in Stufe 1	3,737	
als Militärs, Inh. d. eis. Kreuzes, Veteranen u. s. w.	312,862	
wegen beeinträcht. Leistungsfähigk. in Stufe 1 (420—660 M.)	623,017	
Es unterliegen der Classensteuer (bis 3000 M. Eink.	18,126,216	67.59

Veranlagte Censiten	Eink.größe M.	Steuersatz (normal) M.	Zahl d. Pers.	Steuerbetrag (in 1000 M.)
Classensteuer St. 1.	420—660	3	2,718,659	8,156
" " 2.	660—900	6	1,022,959	6,138
" " 3.	900—1050	9	342,449	3,082
" " 4.	1050—1200	12	276,546	3,319
" " 5.	1200—1350	18	170,436	3,068
" " 6.	1350—1500	24	135,098	3,242
" " 7.	1500—1650	30	82,216	2,466
" " 8.	1650—1800	36	79,715	2,870
" " 9.	1800—2100	42	67,859	2,850
" " 10.	2100—2400	48	66,112	3,173
" " 11.	2400—2700	60	40,008	2,400
" " 12.	2700—3000	72	43,855	3,158
" Summa	420—3000	3—72	5,045,912	43,922

Einkommensteuer.	Eink.größe M.	Steuersatz (normal) M.	Zahl d. Pers.	Steuerbetrag (in 1000 M.)
Veranlagt zu St. 12 d. Cl.st.		72	2,334	168
" " " 1 d. Eink.-steuer (ausnahmsweise)		90	933	84
Stufe 1.	3000—3600	90	51,105	4,599
" 2.	3600—4200	108	29,529	3,189
" 3.	4200—4800	126	20,780	2,618
" 4.	4800—5400	144	15,086	2,172
" 5.	5400—6000	162	11,543	1,870
" 6.	6000—7200	180	13,576	2,444
" 7.	7200—8400	216	8,009	1,730
" 8.	8400—9600	252	6,373	1,606
" 9.	9600—10,800	288	4,268	1,229
" 10.	10,800—12,000	324	3,751	1,215
" 11.	12,000—14,000	360	3,350	1,206
" 12.	14,400—16,800	432	2,853	1,232
" 13.	16,800—19,200	504	1,673	843
" 14.	19,200—21,600	576	1,411	813
" 15.	21,600—25,200	648	1,313	851
" 16.	25,200—28,800	756	881	666
" 17.	28,800—32,400	864	733	633
" 18.	32,400—36,000	972	556	540
" 19.	36,000—42,000	1,080	500	540
" 20.	42,000—48,000	1,260	422	532
" 21.	48,000—54,000	1,440	300	432
" 22.	54,000—60,000	1,620	260	421
" 23.	60,000—72,000	1,800	285	513
" 24.	72,000—84,000	2,160	206	445
" 25.	84,000—96,000	2,520	141	355
" 26.	96,000—108,000	2,880	87	251
" 27.	108,000—120,000	3,240	67	217
" 28.	120,000—144,000	3,600	65	234
" 29.	144,000—168,000	4,320	52	225
" 30.	168,000—204,000	5,040	56	282
" 31.	204,000—240,000	6,120	17	104
" 32.	240,000—300,000	7,200	26	187
" 33.	300,000—360,000	9,000	25	225
" 34.	360,000—420,000	10,800	6	65
" 35.	420,000—480,000	12,600	6	76
" 36.	480,000—540,000	14,400	8	115
" 37.	540,000—600,000	16,200	4	65
" 38.	600,000—660,000	18,000	1	18
" 39.	660,000—720,000	19,800	1	20
" 40.	720,000—780,000	21,600	4	86
" 41.	780,000—840,000	23,400	3	70
" 43.	900,000—960,000	27,000	1	27
" 45.	1,020,000—1,080,000	30,600	1	31
" 60.	1,920,000—1,980,000	57,600	1	58
" 68.	2,400,000—2,460,000	72,000	1	72
" 70.	2,520,000—2,580,000	75,600	1	76
" 76.	2,880,000—2,940,000	86,400	1	86
Summa Eink.st.			182,605	35,537

Die hier nach der Stufe 41 fehlenden Stufen sind in diesem Jahre nicht mit Censiten versehen gewesen. Auch diese Uebersicht zeigt, daß ein höherer Steuerfuß für die Leute mit höherem Einkommen finanziell keine sehr erhebliche Bedeutung hat; für die richtigere Vertheilung der Steuerlast käme er aber doch in Betracht. In 1883—84 finden sich z. B. in Stufe 31—44 Censiten: 21, 24, 24, 10, 9, 7, 2, 1, 2, 3, 2, 2, 1, 1, dann in St. 46 1, in St. 60 1, in St. 63 1, in St. 68 1, in St. 70 (in diesem Jahr die höchste) 1 Censit.

Practisch wichtiger als die Durchführung eines höheren Progressiv-Steuerfußes ist nach solchen Thatsachen eine Verschärfung des Einsteuerungsverfahrens, welche, wenigstens zunächst, bei einem Steuerfuß mit mäßigem Maximum und langsamer Steigerung desselben wohl mehr Aussicht hat, reell nach gesetzlicher Vorschrift durchgeführt zu werden, als bei Annahme einer höheren Steuerprogression. Auf diesen Punkt (§ 104 ff.) müßten für jetzt die Bestrebungen bei uns, besonders in Preußen, wohl namentlich gerichtet werden. — Legislatives Material über den Steuerfuß bei Burkart, Hirth's Annalen 1879, S. 1—12.

§ 100. 3) Die Frage des verschiedenen Ausmaßes der Einkommensteuer nach Arten des Einkommens, eventuell mittelst Annahme eines höheren Steuerfußes für sogen. „fundirtes“ als für „unfundirtes“ Einkommen. Auch diese Principienfrage ist eine allgemeine der Besteuerung überhaupt, welche bei der allgemeinen Einkommensteuer nur wieder vornemlich hervortritt, zum Theil aus dem practischen Grunde, weil sie hier relativ leichter und einfacher zu erledigen ist. Die principielle Beantwortung der Frage muß u. E. ebenso wie im vorausgehenden Fall je nach dem eingenommenen Steuerstandpunkt verschieden ausfallen, unter der geboten scheinenden Annahme des socialpolitischen Standpunkts bejaht werden.

Dafür sind dann auch wieder theils dieselben, theils verwandte Specialgründe wie zu Gunsten des progressiven Steuerfußes geltend zu machen. Auch das ganz oder theilweise aus „Besitz“ (Grund-, Gebäude-, Capitaleigenthum) herrührende Einkommen stellt gegenüber sonstigem größere wirthschaftliche Leistungsfähigkeit dar, die Arbeitskraft bleibt dabei zu anderen Zwecken noch verfügbar, Rücklagen (Versicherungsprämien) sind bei ihm nicht oder nicht in gleichem Maße nothwendig. — Eine Unterscheidung bloß nach zwei Arten, „fundirtem“ und „unfundirtem“, reichte aber kaum aus, richtiger erscheint eine Dreitheilung: bloßes oder im Wesentlichen reines Besitz- oder Renteneinkommen (aus Verpachtung von Grundbesitz, Vermiethung von Gebäuden, Verleihung von Geldcapitalien, einschließlich Anlagen in Actien u. dgl.), gemischtes oder gewerbliches Einkommen (aus Landwirthschafts-, Gewerbe-, Handelsbetrieb), bloßes oder in der Hauptsache reines Arbeitseinkommen (eventuell mit Unterscheidung nach drei weiteren Arten: Erwerb der liberalen Berufsunternehmungen, feste Besoldungen — auch noch mit Unterscheidung, ob mit oder ohne Pensionsanspruch —, gewöhnliche Arbeitslöhne). Danach dann eventuell verschiedener Steuerfuß, wobei natürlich die erforderlichen Zahlenbestimmungen, wie stets in solchen Dingen, nur nach allgemeinen Erwägungen des „Angemessenen“ getroffen werden können [103]).

Eine mehr technische als principielle Frage ist, ob die höhere Besteuerung des fundirten Einkommens durch die Feststellung eines höheren Steuerfußes oder bei gleichem Steuerfuß durch die Hinzufügung einer allgemeinen Vermögenssteuer, die dann das fundirte Einkommen noch einmal träfe, neben der Einkommensteuer erfolgen solle. Auch zu diesem Zweck ist eine Vermögenssteuer neuerdings befürwortet worden (s. u. § 109, so auch in den sächsischen Steuerdebatten). Mancherlei Gründe für und wieder ließen sich anführen. Wenn bloß zu diesem Zwecke eine Vermögensbesteuerung erst neu eingeführt werden müßte, wie bei uns, erscheint es doch wohl einfacher, die Erhöhung des Steuerfußes bei den betreffenden Einkommen innerhalb der einen Einkommensteuer vorzunehmen. Dafür spricht auch noch der Umstand, daß die weiteren Abstufungen im Steuermaß, so bei den verschiedenen Arten des persönlichen Arbeitseinkommens doch am besten durch eine Abstufung des Steuerfußes bewirkt werden würden.

Für die Praxis handelt es sich aber nicht allein und nicht zunächst um die principielle Frage, sondern nach unserer Steuerverfassung um das Verhältniß der Einkommensteuer zur Ertragsbesteuerung. Wo diese, namentlich in ihren vier Hauptgliedern als Grund-, Gebäude-, Gewerbe- und Capitalrentensteuer neben einer allge-

103) Vielfache Erörterungen dieser Fragen in England, K. Sachsen (s. darüber Conrad, Jahrb. 1873, Bd. 21, S. 236), früher auch in Preußen: hier mit dem negativen Ergebniß der Gleichstellung des Steuerfußes für alle Einkommenarten, doch z. B. in England Pächter in sched. B. von vornherein beim Steueranschlag ermäßigt. In Italien wird dagegen bei der Veranlagung das Einkommen aus Geldcapital voll, das gemischte aus Capital und Arbeit zu 6/8, das reine Arbeitseinkommen zu 5/8 angesetzt, in Bern für Zinsen u. dgl. ähnliche (nicht gleiche) Differenzen und Steuersätze 2 1/2, 2 u. 1 1/2 %. — Ueber die Principienfrage selbst Wagner, Fin. II, § 428, 429. S. auch Burkart, Annalen 1879 S. 2.

einen Einkommensteuer besteht, welche die von jenen Steuern getroffenen Erträge, bez. Einkommen noch einmal besteuert (Preußen in Betreff der drei erstgenannten Ertragssteuern), da wird eigentlich durch diese Doppelbesteuerung das „fundirte" Einkommen bereits höher und erheblich höher besteuert, — allerdings nicht gleichmäßig und in den Fällen wirklicher „Amortisation" der Ertragssteuer (daher öfters bei der Grund-, Gebäude-, Couponsteuer) wenigstens beim jetzigen Besitzer der Ertragsquelle nicht. Aber bei der Unsicherheit dieser letzteren Verhältnisse wird immerhin mit einer neu hinzutretenden höheren Einkommensteuer des fundirten Einkommens sehr vorsichtig vorzugehen sein.

§ 101. 4) Die Frage der Berücksichtigung anderweiter, noch außer Art und Höhe des Einkommens die „Leistungsfähigkeit" beeinflussender Umstände bei der Einkommensteuer. Die letztere ist die hauptsächliche Steuerart, durch welche man unmittelbar das „gemeinwirthschaftliche Princip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit" durchführt, im Ganzen wohl besser als durch eine der anderen Steuerarten allein für sich. Der wesentlichste Mangel bleibt dabei, daß das „Einkommen" (auch unter Berücksichtigung seiner Art und Höhe nach dem Dargelegten) eben doch nur ein Hauptmaßstab, aber nicht schlechtweg der Maßstab für die wirthschaftliche Leistungsfähigkeit ist. Diese An- und Einsicht lag bereits der Anwendung einer Classen- statt der reinen Einkommensteuer zu Grunde. Vor entwickelter Geldwirthschaft und ihrer Consequenz, geordneter Buchführung auch für die Hauswirthschaft, hat eine solche Classensteuer technisch Vorzüge vor der Einkommensteuer und wo die Verhältnisse danach sind, bei den „kleinen Leuten" auch heute noch. Mit der Benutzung gewisser anderer „Merkmale" (§ 105) statt oder neben dem Einkommen für die Classification bei der Classensteuer erkennt man an, daß aus dem Einkommen nicht unbedingt und in manchen Fällen weniger sicher als aus geeigneten anderen Merkmalen auf die „Leistungsfähigkeit" und demnach auf die „Steuerfähigkeit" geschlossen werden darf. Aber auch wo man, wie neuerdings in Preußen bei der demgemäß reformirten Classensteuer und wie bei der reinen Einkommensteuer, möglichst „nach dem Einkommen" besteuert, kann man sich nicht verhehlen, daß bei strenger Durchführung dieses Maßstabs gerade mitunter die Gleichmäßigkeit verletzt wird. In dieser Hinsicht hat besonders die neuere deutsche Theorie (Neumann) die Berücksichtigung anderweiter die Leistungsfähigkeit beeinflussender, bez. beeinträchtigender Umstände befürwortet und auch die Gesetzgebung (Sachsen, Preußen u. a. m.) hat dem entsprechende Einrichtungen getroffen.

Demnach begründen Verhältnisse, wie große Kinderzahl, Verpflichtung zum Unterhalt armer Angehöriger, andauernde Krankheit, besondere Unglücksfälle (sächs. Einkommensteuerges. § 13, preuß. Ges. v. 1873, § 7, 23, hier auch Verschuldung) einen Anspruch auf Steuerermäßigung, freilich nach diesen beiden Gesetzen nur in sehr beschränktem Maße (in Sachsen bei Einkommen bis 3300 M. um eine Stufe, in der untersten Classe um die Hälfte, in Preußen bei der Classensteuer eventuell weiter, auch in unterster Stufe Freilassung, bei der Einkommensteuer nur in der ersten 2 Stufen, bis 1400 Thlr., um ein Stufe). Im preuß. Entwurf v. 1884 § 17 sollte die Berücksichtigung solcher Umstände („außergewöhnl. Belastungen durch Unterricht u. Erziehung der Kinder u. s. w.", wie bisher) berechtigen bei Einkommen bis 1800 M. zu völligem, bei Einkommen v. 1800—9000 (Commissionsentwurf bis 10,000 M.) zum halben Erlaß der gesetzl. Steuer. Vgl. Neumann, progr. Einkommensteuer, S. 176; Wagner, Fin. II. § 428.

Es handelt sich aber um die weitere systematische Ausbildung dieses wichtigen Princips, das eigentlich wieder ein allgemeines Princip für die Regelung der gesammten, schließlich doch vornemlich das Einkommen und nach demselben treffenden Besteuerung ist. Als wichtigster Punkt bei der Einkommensteuer erscheint dabei: allgemein, jedenfalls bis zu einer erheblichen absoluten Höhe des Einkommens (30,000 M.?) die Zahl der auf das letztere (insbesondere nach den Verhältnissen, eventuell nach dem Rechte des Familienverbands) angewiesenen Personen, daher regelmäßig der Familienglieder, namentlich Frau und Kinder, bei der Bemessung der Höhe der Steuer zu berücksichtigen.

Die Kinder müßten mit nach dem Lebensalter, dann Mann und Frau nach einem gesetzlichen Reductionsmaßstab auf Einheitszahlen zurückgeführt und der Anschlag des steuerpflichtigen Einkommens darauf etwa mittelst Division dieser Einheitszahlen in das Einkommen bestimmt werden. (Z. B. Mann und Frau = 1½, jedes unter 15jährige Kind = ¼, über 15jähr. = ⅓, also Ehepaar mit 6 Kindern unter 15 J. = 3 Einheiten, für 9000 M. Einkommen daher nur mit Steueranschlag von 3000). Wenn dann bei solchem Verfahren auch der Steuerfuß allgemein höher sein müßte, wäre die Steuerlast doch besser vertheilt. Natürlich, wie so Vieles auf dem Gebiete der Besteuerung, ein ziemlich rohes schematisches Verfahren, aber ein gerechtes und ein ungleich weniger rohes als das jetzige, wo dieser wichtigste Punkt für die Bemessung der Leistungsfähigkeit nach dem Einkommen, abgesehen von obiger practisch unbedeutender Vorschrift, noch gar nicht beachtet wird. Die nicht einmal sehr erhebliche größere Complication des Einsteuerungsgeschäfts kann gegen die Gerechtigkeit dieser Forderung nicht in Betracht kommen. Die Nothwendigkeit eines solchen Vorgehens ist um so mehr zu betonen, da ohnehin bei unseren vorwaltenden Verbrauchssteuern, sobald eine Ueberwälzung derselben auf den Preis ganz oder theilweise vorliegt, (auch bei der Miethsteuer), die Familien vor den Einzelnen, die größeren vor den kleineren Familien schon sehr mit Steuern überlastet sind. (Wagner, Fin. II. § 513.) Die Erfüllung jener Forderung bei der Bemessung der Einkommensteuer würde hiergegen einige, gewöhnlich noch eine keineswegs genügende Ausgleichung bewirken. Unsere heutige directe und vollends die indirecte Besteuerung enthält erhebliche Prämien zu Gunsten der Junggesellen, der kinderlosen und kinderarmen Ehepaare. — Versuch der allgemeinen principiellen Berücksichtigung der Familiengröße in einem norwegischen Gesetzentwurf. In der preuß. Steuercommission wurde die Berechtigung solchen Vorgehens mehrfach, auch Seitens des Regierungsvertreters, zugestanden, aber vorgeschlagene Fassungen des Princips abgelehnt, mit aus formellen Gründen. Je wichtiger die Einkommensteuer wird, desto nothwendiger ist die Berücksichtigung dieses Puncts auch practisch.

§ 102. 5) Andere Principienfragen über die Ausdehnung der Einkommensteuerpflicht. Hier handelt es sich besonders noch um den Einfluß des Lebensalters, anderer Lebensverhältnisse (sociale Stellung u. dgl.), der örtlichen Herkunft des Einkommens, der Staatsangehörigkeit des Einkommenbeziehers auf diese Pflicht und um die Frage, ob und wie weit juristische Personen (i. w. S.) neben den physischen eigene Steuersubjekte dieser Steuer sein sollen.

a) Mehrfach wird in den Gesetzen über Classen- und Einkommensteuer der Beginn der Steuerpflicht an ein bestimmtes, meist das 16.—18. Lebensjahr geknüpft [104]).

b) Für die sonstigen im Inland wohnenden Staatsangehörigen ist regelmäßig in den neueren Gesetzen die Steuerpflicht eine allgemeine, mit Ausnahme der Mitglieder des regierenden Fürstenhauses (Preußen), eventuell auch nur des regierenden Fürsten und seiner Gemahlin (auch Wittwe) selbst (Sachsen), dann eventuell der ehemals Reichsunmittelbaren (o. § 97).

Bei der Durchführung mitunter weitere Beschränkungen objectiver Art, z. B. auf Krondotation, s. Burkart, Annalen 1877, S. 220. Sonstige Befreiungen sind sehr selten (Geistliche in Hamburg). Anders verhält es sich mit den regelmäßig im Ausland (mit dortigem festen Domicil) wohnenden Inländern. Diese sind z. B. in Preußen classensteuerfrei, einkommensteuerpflichtig. Modification dieses Punkts zu Gunsten allgemeiner Steuerpflicht der im Auslande wohnenden Preußen im Entwurf von 1884 § 1, von der Commission aber wieder abgeändert. S. Wagner, Fin. II. § 407. Das aus dem Auslande von Inländern bezogene Einkommen muß jedenfalls steuerpflichtig sein und zwar für seinen vollen Betrag nach Abzug der fremden Steuer. — Nach der Höhe des Einkommens bestand bis zum Gesetz von 1873 in Preußen die Bestimmung eines Maximums des steuerpflichtigen Einkommens: 240,000 Thlr. „und darüber" in 30. Stufe mit 7200 Thlr. Steuer. Im Gesetz v. 1873 ist mit Recht diese Beschränkung gefallen; je 20,000 Thlr. Einkommensplus zahlen 600 Thlr. Steuer mehr.

c) Ausländer, welche im Inlande wohnen, werden, einerlei ob sie sich des Erwerbs wegen oder sonst hier aufhalten, von den neueren Gesetzen mit Recht regelmäßig der Einkommensteuer unterworfen (so, ohne daß das besonders gesagt ist, durch den Ausdruck alle „Einwohner" seien pflichtig). Es ist nur etwa eine Zeitfrist (3—6 Monate) für die Aufenthaltsdauer zu bestimmen (Preußen 1 Jahr; schon früher, wenn sie des Er-

104) Preußen Classensteuer frei in 1. Stufe: Personen vor vollendetem 16. Lebensjahre, ebenso jetzt Sachsen Einkommensteuer, Baiern frei Personen unter 18 Jahren. S. Burkart, Annalen 1877, S. 221.

werbs wegen hier oder wenn sie in Preußen einen Wohnsitz haben). In manchen Fällen kann dadurch für den Steuerpflichtigen Doppelbesteuerung entstehen, in seinem Vaterland und seinem Aufenthaltsland. Das läßt sich wohl nur innerhalb der Einzelstaaten eines Bundesstaats durch Gesetz (oder Vertrag) beseitigen.

So im Deutschen Reich durch Gesetz vom 13. Mai 1870, wonach „ein Deutscher" nur in dem Bundesstaat, wo er seinen Wohnsitz hat, zu den directen Staatssteuern heranzuziehen ist; doch wird Grundbesitz und Gewerbebetrieb und das aus diesen Quellen herrührende Einkommen nur in dem Staat, wo sie liegen, Gehalt, Pension, Wartegeld nur von dem zahlenden Staat besteuert. Sich ganz fremd gegenüber stehende Staaten haben kaum genügendes gemeinsames Interesse, um solche Verträge abzuschließen. — Besondere Bestimmungen sind auch erforderlich über das „Einkommen" aus inländischen Ertragsobjecten (Grundbesitz, Gewerbe u. s. w.), welche im Ausland wohnenden Ausländern gehören. Die Ertragssteuer tritt hier ohnehin ein, aber auch die Einkommensteuer ist daneben berechtigt (so in Preußen, desgl. im Entwurf v. 1884 § 3). — In den verwickelten Verhältnissen des heutigen internationalen Personen- und Capitalienverkehrs ergeben sich hier und in den unter b erwähnten Fällen mancherlei Schwierigkeiten. Mehr freilich noch für die Communalbesteuerung in den noch ungleich regeren Verkehrsverhältnissen zwischen den verschiedenen Orten des Inlands (Frage der Besteuerung der „Forensen"). Hier erweist sich bei der Einkommensteuer eine bestimmte gesetzliche Vertheilung des Steuersolls zwischen den zwei betheiligten Gemeinden nothwendig für das Einkommen aus solchen Ertragsquellen (Grund-, Hausbesitz, Gewerben, — womöglich auch gewissen Capitalforderungen, wie den hypothekarischen), deren Eigenthümer und Einkommenbezieher anderswo wohnen; ähnlich auch für das communalsteuerpflichtige Einkommen von Beamten u. dgl., welche nicht in der Gemeinde des amtlichen Wohnsitzes wohnen. Complicirte Verhältnisse des modernen Verkehrslebens, deren Folgen für die Besteuerung noch selten genügend geregelt sind. (S. die gen. Liter. über Communalbest., bes. die Controversen in Preußen und über die princip. Seite aller dieser Fragen Wagner, Fin. II. § 404—415, über die Durchführung des Grundsatzes der „Allgemeinheit".) Regelung der Einkommenbesteuerung der Forensen für die betheiligten Communen in dem oben gen. preuß. Gesetzentwurf v. 1884 § 1, 7 ff., mit mehreren Veränderungen in Commission und Plenum (Ges. nicht zu Stande gekommen, s. Actenst. Nr. 273 des preuß. Abg.-Hauses 1883—84. 1885 neu im Hause selbst eingebracht, mit Aussicht auf Gelingen).

§ 103. d) Die Frage der Besteuerung juristischer Personen. Diese ist noch weit schwieriger als eine der eben berührten Fragen, von der Theorie noch nicht allseitig genügend durchgearbeitet, von der Praxis mitunter ziemlich willkürlich und verschiedenartig, selbst auch gar nicht ausdrücklich für die Einkommensteuer entschieden. Die Schwierigkeiten liegen namentlich in dem ganz verschiedenen Wesen der einzelnen Rechtssubjekte, welche nach einem üblichen, aber nicht streng juristischen Sprachgebrauch als „juristische Personen" im weiteren Sinne zusammengefaßt und den „physischen Personen" gegenübergestellt werden. Insbesondere sind hier die eigentlichen juristischen Personen (i. e. S.), des öffentlichen Rechts, die wirklichen Corporationen von den nur sogen. juristischen Personen, des Privatrechts, daher vor Allem von den Erwerbs- und Handelsgesellschaften u. dgl. m. zu trennen. Unter letzteren sind die praktisch weitaus wichtigsten Fälle: die Aktien-, sodann die Commandit-Aktiengesellschaften, weiter die Erwerbs- und Wirthschafts-Genossenschaften, die Bergwerks-Genossenschaften. Mit Rücksicht auf den Zweck, dem sie dienen, sind die eigentlichen juristischen Personen, Corporationen u. s. w. wohl in der Regel für einkommensteuerfrei zu erklären (auch wenn sie theilweise ertragssteuerpflichtig, nach dem Charakter dieser Objektsteuern sind), weil die Verwendung ihres Einkommens unmittelbar oder mittelbar „öffentichen" Zwecken dient (so bei Schulen, Wohlthätigkeits-, Krankenanstalten, Stiftungen u. s. w., auch bei Kirchen und kirchlichen Anstalten). Eine Beschränkung dieser Steuerfreiheit kann in doppelter Weise zur Frage kommen, einmal in Bezug auf das nicht durch eigene wirthschaftliche Thätigkeit selbst erworbene, so daß das gewöhnliche privatwirthschaftliche Einkommen dann steuerpflichtig ist (so in Sachsen), sodann für gewisse Corporationen u. dgl. in Bezug auf den Betrag des wirklich unmittelbar für den Stiftungszweck u. s. w. verwendeten Einkommens. Die Gesetze, im Einzelnen abweichend, gehen im Allgemeinen auch so vor und geben solche weitere oder begrenztere Einkommensteuerfreiheit. Für ausländische

Corporationen u. s. w. wird die Steuerfreiheit dagegen nicht oder nur in noch beschränkterem Maße zu geben sein.

Bei der zweiten Gruppe liegt die Sache ganz anders. Die betreffenden Gesellschaften u. s. w. dienen ihren rechtlichen Inhabern, also regelmäßig bestimmten physischen Personen, zu Erwerbszwecken und vertheilen demgemäß gewöhnlich ihren Reinertrag als Zins, Dividende, Gewinnantheil an diese Personen, deren steuerpflichtiges „Einkommen" also daraus mit besteht. Eine Einkommensteuer-Pflichtigkeit dieses Reinertrags oder Privateinkommens ist unbedingt anzuerkennen. Wie sie verwirkicht wird, ist dann mehr nur eine Frage der steuertechnischen Zweckmäßigkeit. Man kann dafür zwei Wege einschlagen: entweder erklärt man die Gesellschaften u. s. w. für einkommensteuerpflichtig (so in Sachsen, Oestereich) und dann die Aktionäre u. s. w. für das Einkommen aus der Gesellschaft für einkommensteuerfrei (Oesterreich, nicht Sachsen) oder man verfährt umgekehrt (Preußen). Der erste Weg ist der einfachere und sicherere, führt auch zur vollen Besteuerung des ins Ausland gehenden Einkommens, setzt aber eigentlich einen gleich hohen Steuerfuß für alles Einkommen voraus und hat die Nothwendigkeit der Ausscheidung des betreffenden Einkommens aus dem steuerpflichtigen Privateinkommen des Aktionärs zur mißlichen Folge, wenn nicht Doppelbesteuerung desselben Einkommens erfolgen soll, was man zwar nicht immer scheut (Sachsen, auch preuß. Entwurf v. 1884). Die Dividende u. s. w. wird hier, wie bei der Gewerbesteuer solcher Gesellschaften, durch die Steuer entsprechend gekürzt. Auf dem zweiten Wege begegnet man all den oben bei der Capitalrentensteuer schon erwähnten Schwierigkeiten der Ermittlung des betreffenden Einkommens aus Aktien u. s. w. bei den einzelnen Aktionären, erreicht daher oftmals die Besteuerung überhaupt nur ungenügend.

Die Frage verwickelt sich noch bei auswärtigen Gesellschaften mit Geschäftsbetrieb im Inlande, dann namentlich wieder für die Communalbesteuerung: Schwierigkeiten, welche man hier wieder durch das Doppelsteuersystem neben einander bestehender Ertrags- und Einkommensteuern wohl noch am Einfachsten und Besten löst. Mitunter gilt es dann, „fictive Einkommen" der Gesellschaften u. s. w. gerade nur zu Zwecken der Besteuerung zu bilden. — Auch die Besteuerung von Vereinen u. dgl. ohne Erwerbszweck führt zu manchen Specialfragen, auf die hier so wenig als auf die vorher genannten eingegangen werden kann[105]). S. d. gen. preuß. Communalsteuergesetzentwurf v. 1884.

Die preuß. Gesetzgebung und Praxis ist unzureichend. Im preuß. Entwurf v. 1884 war die Ausdehnung der Einkommensteuer auf die Actien- und Commandit-Actiengesellschaften, welche in Preußen ihren Sitz haben, beantragt (§ 2). In dieser Allgemeinheit fand sie wegen der in der Bestimmung liegenden Doppel- und zwar Einkommen-Doppelbesteuerung (Gesellschaft und Aktionär) im Plenum und in der Commission des Abg.-Hauses ziemlich allgemeinen Widerspruch (auch von mir) und wurde im Comm.-Entwurf gestrichen. Nach letzterem sollten nur ausländische solche Gesellschaften für ihr Einkommen aus preuß. Grundbesitz und preuß. Gewerbebetrieb einkommensteuerpflichtig sein (§ 3 Art. 2). Die Begründung der Doppel-Einkommensteuerpflicht mit dem Moment der „selbständigen Persönlichkeit" einer solchen Gesellschaft galt wohl mit Recht nicht als ausreichend. Die Einreihung der Gesellschaften unter die Subjecte der Einkommensteuer, mit der dann folgerichtigen Bestimmung, das bezügliche Einkommen aus Dividenden beim (inländischen) Actionär für steuerfrei zu erklären, wurde regierungsseitig als practisch undurchführbar (?) abgelehnt. — Weit ausgedehnte Steuerpflicht aller jurist. Personen jetzt in Sachsen (Ges. v. 1878, § 4), im Ganzen auch nach den obigen Kategorieen unterscheidend: (1) die Gemeinden und übrigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die Stiftungen, Anstalten u. s. w. einkommensteuerpflichtig für den Reinertrag des Grundbesitzes, Gewerbebetriebs, werbend angelegten Vermögens, abzüglich der Zinsen der aufgenommenen Anleihen, (2) Actien-, Commanditactiengesellschaften, Berggewerkschaften, Erwerbs- und Wirthschaftsgenossenschaften für die Ueberschüsse, welche vertheilt oder zur Bildung von Reservefonds oder zur Schuldentilgung verwendet werden (beides letztere folgerichtig); (3) liegende Erbschaften und andere mit dem Recht des Vermögenserwerbs ausgestatteten Vermögensmassen für die gesammten reinen Erträgnisse. Die weite Ausdehnung des Staats-Einkommen-Steuerpflicht dieser Personen ist

105) Vgl. Wagner, Fin. II. § 411, 413, 410, Stein I. 435 ff. (zu unbedingt für allgemeine Steuerpflicht der erwähnten Rechtssubjekte), bes. Burkart, Hirth's Annalen 1877, S. 223 bis 229, ähnlich wie ich unterscheidend. Dann besonders die Literatur über Communalbesteuerung, so das Gutachten von Nasse a. a. O.

in Sachsen freilich mit eine Consequenz der größtentheils erfolgten Beseitigung der Ertragssteuern (s. o. S. 207)[106].

3. Veranlagung („Einsteuerungsverfahren").[107]

§ 104. Hier handelt es sich um die oben § 31 besprochenen Aufgaben: die Ermittlung der Steuersubjekte, der Steuerobjekte und die Anlegung der Steuersätze. Ueber letzteren Punkt ist hier nichts weiter hinzuzufügen, als daß die Anlegung beim Quotitätssystem eine endgiltige, beim Repartitionssystem zunächst eine vorläufige ist, welche sich nach Abschluß des ganzen Veranlagungsgeschäfts eventuell noch etwas ändert.

1. Die Ermittlung der Steuersubjekte erfolgt bei der Einkommensteuer in Form der Classensteuer und bei der eigentlichen (reinen) in derselben Weise, und zwar so, daß amtliche Aufnahme der betreffenden physischen Personen insbesondere durch die Gemeindeverwaltung, etwa unter gleichzeitiger Verpflichtung und Haftung der Hausbesitzer, die Bewohner bei der Behörde zu melden und der Haushaltungsvorstände (Familienhäupter), amtliche Meldungsformulare auszufüllen (Preußen) stattfindet. Ueber diese Personen werden dann Listen oder Rollen geführt und die Ab- und Zugänge auf dem Laufenden erhalten. Bei der jedesmaligen neuen Veranlagung der Steuer (meistens und passend alljährlich, auch alle zwei Jahre unbedenklich, § 108) werden diese Listen durch erneute Aufnahme des Personenstandes correct erhalten. Schließt man die Personen mit kleinem Einkommen bis zu einer nicht zu geringen Höhe (1000—1500 M.) von der Steuerpflicht aus, so vereinfacht sich diese Operation erheblich, weil man es von vorherein mit einer viel kleineren Anzahl Censiten zu thun hat. Noch mehr ist das freilich der Fall, wenn man daneben etwa ganze Kategorieen von Personen, z. B. die lohnempfangende Arbeiter- und Dienstbotenclasse steuerfrei läßt. Bei der bloßen Freilassung der Personen mit ganz kleinem Einkommen (Preußen, Sachsen) entbehrt man diesen Vortheil, da man der erst später vorzunehmenden Ausscheidung wegen diese Personen nicht gleich sofort von den wirklichen Steuerpflichtigen trennen kann. — Besondere Proceduren erfordert die Aufnahme der juristischen Personen, Aktiengesellschaften u. s. w., welche Steuersubjekte sind. Betreffende Anmeldungspflichten haben hier die Vorstände zu erfüllen.

2. Viel schwieriger ist die Ermittlung der Steuerobjekte: der Schwerpunkt des ganzen Veranlagungsgeschäfts. Die Aufgabe gestaltet sich hier verschieden bei der Classensteuer und der eigentlichen Einkommensteuer. Erstere Steuer hat gerade den Zweck, die Ermittlung der Steuerobjekte durch ihre Veranlagungsmethode zu vereinfachen.

§ 105. a) Bei der Classensteuer verzichtet man im Allgemeinen ganz oder großentheils auf die Ermittlung des Einkommens, insbesondere in seiner ziffermäßigen Höhe und veranlagt die Steuersubjekte statt dessen nach anderen offenkundigen oder ziemlich leicht und sicher zu ermittelnden äußeren Merkmalen, aus denen theils nur mittelbar auf Art und Höhe des Einkommens, theils, von diesem abgesehen, auf die ungefähre Steuerfähigkeit geschlossen wird. Solche Merkmale sind: vor Allem „die Stellung im äußeren Leben" (Hoffmann), daher der wirthschaftliche Hauptberuf, die ganze bürgerliche und gesellschaftliche Stellung (Stand), die Erwerbs- und Besitzverhältnisse im Allgemeinen, der notorische ungefähre Grad der Wohlhabenheit, der sich aus der ganzen Lebensweise ergiebt u. dgl. m. Nach diesen Merkmalen werden dann Steuerclassen mit

106) Vgl. Conrad, Jahrb. 32. Bd. S. 449, 467. Weiteres gesetzl. Material zur Frage bei Burkart a. a. O.

107) S. o. § 31, 32, auch § 36—39; eingehender Wagner, Fin. II. § 550—552, 555, 580—584, 585—597; Schäffle, Steuerpol. S. 259 ff., 275—291; Stein II. 326—331; bes. Burkart, Annalen 1876, S. 21 ff., 682 ff., hauptsächlich 1879, S. 12—26, 1880, S. 914 bis 957, hier das reiche Detail der Gesetze, das im Folgenden fast gar nicht berührt werden kann. Hauptpunkt der Discussion auch in der preuß. Steuercommission von 1884.

bestimmten Steuersätzen gebildet und die Steuersubjekte (steuerpflichtigen Personen) nach ihren concreten Merkmalen in diese eingeschätzt. Diese ganze Arbeit ist nicht besonders mühsam noch schwierig, giebt zu Fehlern, daher auch zu Reclamationen nicht allzuviel Anlaß, hat daher steuertechnisch auch entschiedene Vorzüge. Fassionen oder dgl. von den Pflichtigen zu verlangen, dazu liegt nach dieser Veranlagungsart kaum Gelegenheit vor. Principiell betrachtet, besteht hier auch der schon oben (§ 97) eingeräumte Vorzug vor der eigentlichen Einkommensteuer darin, daß man in der That öfters aus solchen richtig gewählten Merkmalen besser als aus dem bloßen Einkommen auf die Leistungs- und Steuerfähigkeit eines Steuerpflichtigen schließen kann. Andererseits ergiebt sich der Nachtheil, daß solche Merkmale doch vielfach täuschen und namentlich, daß sie zu allgemeiner Art sind, um eine richtige Individualisirung der Steuersubjekte zu ermöglichen. Man muß sich deshalb mit wenigen Classen und demnach geringer Abstufung der Steuersätze begnügen; wodurch man dann unvermeidlich, selbst bei richtiger Einschätzung, für welche jene Merkmale doch keine sichere Bürgschaft bieten, Steuersubjekte von oft recht ungleicher Steuerfähigkeit in einer Classe zusammenfaßt, also reell ungleich besteuert. Das nöthigt wieder zu mäßigen Steuersätzen, daher ergiebt sich auch nur ein schwacher Ertrag dieser Steuer. Je mehr aber nun gerade wieder die Einzeleinkommen sich qualitativ und quantitativ differenziren, auch innerhalb der althistorischen und der neueren Standes-, Gesellschafts- und Berufsclassen der Bevölkerung, desto mangelhafter wird eine solche Steuer. Daher denn das Streben und in der That doch im Ganzen das berechtigte Streben, die Classen der Classensteuer doch mehr nach den Einkommenverhältnissen selbst zu bilden (Preußen), was folgerichtig nur mit der Hinüberführung dieser Steuer in die eigentliche Einkommensteuer enden kann. Nur bei den unteren Ständen, daher besonders, soweit die betreffende Steuer kleine Einkommen (1000—1500 M. bei uns etwa), Arbeitslöhne und kleine landwirthschaftliche und gewerbliche Einkommen trifft, wird man ohne zu große Fehler das Classensteuerprincip, etwa unter gleichzeitiger Classification mit nach Einkommengrößen, beibehalten können. Uebrigens möchte nicht zu leugnen sein, daß die Ersetzung der zum Theil noch an die ständische Organisation der Gesellschaft sich anlehnenden Classensteuer durch die bloß nach Geldeinheiten des Einkommens veranlagte Einkommensteuer, wie mit der wachsenden Verdrängung der Natural- durch die Geldwirthschaft, so auch mit der „Democratisirung" der modernen Gesellschaft einer- und der (damit Hand in Hand gehenden) Vorherrschaft des „Capitalismus", welcher nur die eine Ungleichheit des Geldbeutels kennt, andererseits, entwicklungsgeschichtlich betrachtet, eng zusammenhängt.

Das practisch wichtigste und allgemein werthvollste Beispiel von wahrhaft typischer Bedeutung liefert die Geschichte der preußischen Classensteuer von 1820 bis in die Gegenwart, bez. zur Novelle v. 1873[108]. Die Veranlagung erfolgt nach Haushaltungen. Gleich die erste Classificirung vom Jahre 1820 hat sich bei der Ausführung als gar zu wenig specialisirend erwiesen, weshalb bereits die C.-O. v. 5. Sept. 1821 in der Classificirung weiter ging (was Hoffmann bemängelt, während es eben schon damals die unhaltbare Einseitigkeit seines Standpunkts bewies). Es werden vier Classen mit je 3 Stufen unterschieden: „besonders wohlhabende und reichere" Einwohner (jährlich mit 144, 96, 48 Thlr. für den Haushalt); „wohlhabendere" (24, 18, 12 Thlr.); „geringerer Bürger- und Bauernstand" (8, 6, 4 Thlr.); gewöhnliche Lohnarbeiter, gemeines Gesinde und Taglöhner, ganz kleine Grundbesitzer und Gewerbetreibende, die hauptsächlich vom Taglohn leben (3, 2, 1½, bez. ½ Thlr., im Maximum 3 in unterster Stufe in einem Haushalt). Selbständige Personen gleich ½ Haushalt. Steuerpflichtig jede über 14jährige Person (1811: jede über 12jährige, seit 1827 jede über 16jährige). In der Rheinprovinz noch weitere Stufen. Das Gesetz von 1851 hielt an dieser Veranlagung nach Merkmalen im Prinzip fest, aber in der Ausführung suchte man bereits von der zweiten Hauptclasse an, sich an das „muthmaßliche" Einkommen anzu-

108) S. darüber die Berathungen der Commission des Staatsraths in den von Dieterici a. a. O. mitgetheilten Aktenstücken (1820, bes. S. 281 ff.), J. G. Hoffmann, L. v. d. Steuern, S. 160 ff., Grätzer a. a. O. u. die Gesetze v. 1820, 1821, 1851, 1873, bes. auch die vom Finanzministerium ausgegangene amtl. Zusammenstellung der Veranlagungsgrundsätze der Classensteuer vom 1. Mai 1867; auch o. § 23.

lehnen (was Hoffmann ebenso wie die Berücksichtigung des wirklichen Einkommens abgewiesen hatte). Im Gesetz drei Hauptclassen (§ 7) mit im Ganzen 12 Stufen, „in welche die einzelnen Steuerpflichtigen unter Berücksichtigung der für die Hauptclassen angegebenen allgemeinen Unterscheidungsmerkmale einerseits, andererseits aber unter Berücksichtigung ihrer gesammten Verhältnisse und der durch diese bedingten besonderen Leistungsfähigkeit einzuschätzen sind.“ In 1. Hauptclasse im Allgemeinen diejenigen Grundbesitzer und Gewerbetreibenden, die nach Umfang und Beschaffenheit ihres Besitzthums oder Gewerbes durch das hierdurch gewährte Einkommen nicht selbständig bestehen können, daher noch Nebenverdienst, besonders Taglohn oder dgl. suchen müssen, dann die gewöhnlichen Lohnarbeiter, die Handwerksgesellen, das gewöhnliche Gesinde, die Taglöhner. Steuerstufen ½ Thlr. (Maximum 2 Personen in 1 Haushalt), 1 Thlr. (nur Einzelstehende), 2, 3 Thlr. In 2. Hauptclasse diejenigen kleineren Grundeigenthümer und Gewerbetreibenden, die schon selbständig bestehen können; gleichstehende Pächter; Personen in Dienstverhältniß über dem Gesinde und den Taglöhnern, ähnlich situirte Beamte, Aerzte u. s. w. Steuerstufen 4, 5, 6, 8, 10 Thlr. In 3. Hauptclasse Personen von höherer Stufe der Wohlhabenheit als in Classe 2, die aber nach dem „Gesammteinkommen“ (sic!) doch noch nicht in die classif. Einkommen (1000 Thlr.) gehören. Steuersatz 12, 16, 20, 24 Thr. Bei der Veranlagung soll „die Classensteuer ohne specielles Eindringen in die Vermögensverhältnisse (das noch jetzt geltende Princip, „Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht naß“, s. dagegen auch Burkart a. a. O.) nur nach äußeren Merkmalen der Wohlhabenheit und Leistungsfähigkeit bemessen werden und dabei die Notorietät die Stelle der speciellen Abschätzung vertreten“ (Verordn. v. 1. Mai 1867, § 18). Dennoch wird aber bei der Durchführung (gen. Verordn. § 29–32) von der 2. Hauptclasse an für jede Steuerstufe ein „muthmaßliches Einkommen“, entschieden doch gegen die eigentliche Tendenz der Classensteuer, zu Grunde gelegt (2. Hauptclasse 200—250, 250 bis 300, 300—350, 350—400, 400—500 Thlr. 3. Hauptclasse 500—650, 650—800, 800—900, 900 bis 1000 Thlr.). Ausdrücklich können gleichwohl 2 Personen von muthmaßlich gleichem Einkommen in verschiedene Stufen gesetzt werden. Indem dann noch das Recht besteht, von den Cassenbehörden Ausweise der Beamtengehalte zu verlangen, auch Einsicht in die Vormundschaftsacten, Hypothekenbücher zu nehmen, wird theilweise (was gerade bedenklich ist!) die Classensteuer noch mehr als eigentliche Einkommensteuer veranlagt. In der Novelle vom 25. Mai 1873 zum Ges. v. 1820 wird dann der weitere Schritt gethan und das Einkommensteuer-Element auch in das Gesetz selbst gebracht: Erhebung der Classensteuer in 12 Stufen (140—220 Thlr. mit 1 Thlr. Steuer, 220–300 mit 2 u. s. w., 900—1000 Thlr. mit 24 Thlr.), Veranlagung dazu „nach Maßgabe der Schätzung des jährlichen Einkommens“ (§ 7). Dennoch — vollends ein Widerspruch! — soll „der Gemeindevorstand über die Besitz-, Vermögens-, Erwerbs- und sonstigen Einkommenverhältnisse der Steuerpflichtigen, sowie über etwaige besondere, ihre Steuerfähigkeit bedingende wirthschaftliche Verhältnisse (s. o. § 101) möglichst vollständige Nachrichten einziehen, soweit dies ohne tieferes Eindringen geschehen kann“: die erwähnte Halbheit. Wenn bei der Fortentwicklung der preußischen Gesetzgebung etwa die ersten 6 Stufen (6te: 1350—1500 M.) fortfielen, wäre der Rest der Steuer vollends wohl auch formell mit der Einkommensteuer zu vereinigen. Letzteres Ziel setzte sich auch der jüngste preuß. Entwurf (1884), unter Voraussetzung der (abgelehnten) Aufhebung der 3. u. 4. Stufe der Classensteuer (bis incl. 1200 M.). Doch enthielt derselbe nicht die Declarationspflicht, sondern begnügte sich mit einer (kaum ausreichenden) Verbesserung des Veranlagungsverfahrens. Im Commissions-Entwurf wurde aber in einigen Punkten doch der alte Unterschied der beiden Steuern beibehalten, u. A. nur für Einkommen über 3000 M. die Declarationspflicht eingeführt, da man sie für kleineres vollends nicht für practicabel hielt.

§ 106. b) Ermittlung des Steuerobjekts bei der Einkommensteuer[109]). Schwierigkeiten macht hier zunächst der Begriff des „Einkommens“ selbst. Derselbe läßt sich zwar wohl theoretisch hinlänglich genau feststellen, aber allgemein angenommen ist eine solche Definition auch in der Theorie nicht, und für die Praxis reicht sie vollends nicht immer aus. Es ist daher wohl richtig, um mißliche Folgen eines zu engen oder zu weiten Begriffs zu vermeiden, lieber in den Gesetzen selbst, wie es auch regelmäßig geschieht, auf eine gesetzliche Definition zu verzichten und statt dessen genau anzugeben, welche einzelne Arten und Bestandtheile der Einnahmen zum Einkommen gerechnet und welche Abzüge davon gestattet, welche nicht

109) S. Burkart, Annalen 1876, S. 24 ff. Ueber den theor. Einkommenbegr. Herrmann, staatsw. Untersuchungen, S. 582; Schmoller, Tüb. Zeitschr. 1863; Wagner, G. § 84 Die Gesetzgebung bei Burkart. S. bes. preuß. Ges. v. 1851, § 19, Zusammenstell. v. 1. Mai 1867, § 28–30, sächs. Ges. v. 1878, § 17—21. In der Classification der Arten des Einkommens im Einzelnen Verschiedenheiten in den Gesetzen, im Wesentlichen doch Uebereinstimmung, auch in Betreff der Abzugsposten, die sich aus dem eben doch bei allen solchen Bestimmungen vorschwebenden Einkommenbegriff auch mit logischer Consequenz ergeben.

gestattet sein sollen, um das steuerpflichtige Einkommen festzustellen. So geht die neuere Gesetzgebung auch fast immer vor.

Die praktischen Hauptarten des Einkommens sind unter unseren heutigen Wirthschaftsverhältnissen: 1) Einkommen aus Grund- und Gebäudeeigenthum (Verpachtung, Vermiethung, eigene Benützung, Betrieb der Land- und Forstwirthschaft auf eigenen Grundstücken, Sachsen); Einkommen aus Capitalvermögen (Zinsen, Renten, Dividenden u. s. w.); 3) Einkommen in Form von Gehalt, Pension, Lohn (aus „Rechten auf periodische Hebungen“, Preußen); 4) Einkommen aus dem Betrieb von Handel, Gewerben, auch aus Pachtungen, überhaupt aus sonstigen gewinnbringenden Beschäftigungen. Als Zeiteinheit, für welche das Einkommen berechnet wird, ist regelmäßig das Jahr (Kalenderjahr, event. Finanzjahr) in Anwendung. Bei den zahlreichen und praktisch wichtigen Einkommenarten, bei welchen das Jahreseinkommen naturgemäß schwankt — mit Ausnahme fester Besoldungen, Zinsrenten, Leibrenten u. dgl. also eigentlich bei allem Einkommen —, ist in der Praxis die Annahme von Durchschnitten, besonders aus den letzten drei Jahren, üblich und doch auch wohl (gegen Burkart) das Richtige.

Wichtig ist in Hinsicht der Berechnung des Einkommens noch, welche Einnahmen dazu zu setzen sind und wie sie veranschlagt werden sollen. Das macht am meisten Schwierigkeiten bei den Naturaleinnahmen, daher z. B. beim Landwirthschaftsbetrieb, wo nothwendig der Betrag der selbst verzehrten Producte seinem Werth nach zum Einkommen zu rechnen ist. (Mängel in Preußen. Circular des Finanzministers v. Patow v. 1860.) Aehnlich ist der Werth der Wohnung im eigenen Hause einzurechnen. Erwerb aus Anfall (Erbschaft, Schenkung, Lotteriegewinne u. dgl.) wird wohl mit Recht regelmäßig nicht zum steuerpflichtigen Einkommen gerechnet (preuß. Entw. v. 1884 § 6), müßte aber um so mehr einer Specialsteuer (Erbschaftssteuer u. s. w.) unterliegen. — Noch schwieriger ist die Durchführung der richtigen Grundsätze bei den Abzugsposten. Die leitende Richtschnur muß sein: die sich wirklich als Gewinnungskosten des Einkommens (Reinertrags) ergebenden Posten zum Abzug zu bringen, daher auch diejenigen Ausgaben, welche Dritten — im Gegensatz zum Haushaltsvorstand und seinen Familienangehörigen — zu Gute kommen. Danach sind hier — im Unterschied zu den Ertragssteuern — die gezahlten Schuldzinsen (so regelmäßig in den Gesetzen), ferner die auf den betreffenden Erträgen lastenden sonstigen Steuern (Ertragssteuern, auch Verbrauchssteuern, z. B. Zölle, innere im Anschluß an den Productionsbetrieb), endlich alle diejenigen Ausgaben abzuziehen, welche zum Zweck der Erhaltung der Unternehmung, des Ertragsobjects (Grundstücke, Gebäude, gewerbetechnische Einrichtungen u. s. w.) auf ihrem bisherigen Stand aufgewendet werden müssen (daher z. B. Reparaturkosten, Ersatz der Abnutzungen der Gebäude und techn. Hilfsmittel). Auch solche Lasten, welche nach besonderen Rechtstiteln zu Gunsten Dritter auf einem Einkommen ruhen, sind abzuziehen und muß ihr Werthbetrag eventuell als Einkommen des Berechtigten besteuert werden. Nicht principiell an sich, aber aus socialpolitischen Rücksichten läßt sich — wenngleich nicht unbedingt, da die Gleichmäßigkeit der Besteuerung dadurch leidet — der Abzug von Beiträgen zu Kranken-, Wittwen-, Waisen-, Pensionskassen u. dgl. m. allenfalls rechtfertigen (preuß. Entw. v. 1884 § 5 N. 3). Dagegen gehören zweierlei Ausgaben nicht zu den Abzugsposten, sondern zum Einkommen selbst: aller Aufwand für den Haushalt und für die Bedürfnisse des Wirthschaftsvorstands und seiner Angehörigen (streng genommen: abzüglich der Vermögensverzehrungen); sodann der Aufwand für Meliorationen, für Erweiterung des Geschäftsbetriebs über den bisherigen Umfang, für Vermehrung der Capitalanlagen u. s. w. Natürlich werden im einzelnen Fall, auch bei ehrlichster Absicht, manche Zweifel bleiben, die eventuell dann durch Verordnungen zu heben sind.

§ 107. Als Methoden der Einschätzung der Steuersubjekte „nach ihrem Einkommen“ kommen die beiden früher erwähnten: Declarationspflicht („obligatorische Steuererklärung“) oder bloß Einschätzung durch Behörden, bez. Commissionen hier in Betracht. „Facultative Steuererklärung“ kann man kaum als selbständige Methode bezeichnen (anders Burkart), sie ist eigentlich selbstverständlich zulässig, aber wird praktisch natürlich wenig angewendet. Dagegen kann man jene beiden Methoden combiniren, indem man nach der Höhe des Einkommens, event. auch nach dessen Gattung unterscheidet: kleines Einkommen (classen- wie einkommensteuerpflichtiges) ohne Declarationszwang läßt (Sachsen unter 1600 M.), für höheres

diesen Zwang ausspricht; oder das eine Einkommen schätzt, das andere declariren läßt (kleine deutsche Staaten; England, wo in shed. D, gewerbliches u. s. w. Einkommen, Declarationspflicht).

Als richtiges Ziel muß ein genau specialisirter Declarationszwang aufgestellt werden, mit den früher für diese und ähnliche Fälle (Capitalrentensteuer) strengen Cautelen (§ 32). Die betreffenden Steuererklärungen haben dann an geeignete (Einschätzungs-)Commissionen, aus Vertretern der Gemeinde, der Steuerpflichtigen und des Fiscus zusammengesetzt, zur Prüfung und Feststellung zu gehen. Diesen Commissionen sind im Fall von Zweifeln in die Richtigkeit der Fassion oder bei nach wiederholter Aufforderung, Mahnung und Strafe dennoch unterbleibender Fassion angemessene, namentlich genügend weitgehende Befugnisse zur sicheren Ermittlung des Thatbestandes zu geben (Einsichtnehmen in die Geschäftsbücher, eventuell durch besondere Beauftragte, persönliche Verhandlungen mit den Verpflichteten, Abnahme eidesstattlicher Versicherungen, Verhör dritter Personen u. dgl. m.). Nicht nur im fiscalischen, sondern auch im Interesse gleichmäßiger Steuerveranlagung ist einem eigenen Organ der Steuerverwaltung („Steuerinspektor") sowohl gegenüber dem Steuerpflichtigen als der Einschätzungscommission hier nothwendig ein wirksames Recht des Einspruchs, besonders wider muthmaßlich zu niedrige Declarationen und Einschätzungen, zu ertheilen. Bei dem Princip des Declarationszwangs hat das Reclamationswesen (o. § 38) praktisch geringere Bedeutung. Nothwendig ist aber auch hier gegen die von den Steuererklärungen abweichenden Beschlüsse der Einschätzungscommission die Gewährung eines Reclamationsrechts an den Steuerpflichtigen und die Einsetzung einer Reclamationsbehörde, regelmäßig und am besten auch wieder einer ähnlich gebildeten, aber etwa für einen größeren territorialen Bezirk fungirenden Commission, welche dann endgiltig entscheidet, soweit nicht etwa ein administratives Klagerecht an Verwaltungsgerichtshöfe oder andere Gerichtshöfe noch außerdem gewährt wird (§ 38). Die Reclamationsbehörde muß ähnliche Befugnisse wie die Einschätzungsbehörde erhalten, nur etwa noch weitergehende und schärfere und auch in ihr das Finanzinteresse genügend wirksam vertreten sein [110]).

Außer bei den Personen mit kleinem Einkommen hat man auch bei anderen, so besonders bei einem großen Theil der Landwirthe, wohl den Declarationszwang für mißlich, praktisch wegen mangelnder oder mangelhafter Buchführung bei vielen dieser Leute selbst für undurchführbar erklärt. Solche Fälle werden vorzusehen sein. Hier würde sich die Verpflichtung dann darauf zu erstrecken haben, genau formulirte Fragen zu beantworten und alle erforderlichen Beweismittel zur Controle und zur Ermittlung des Thatbestands zur Verfügung zu stellen.

Die andere Methode, Einschätzung bloß durch Behörden, bez. durch Commissionen der bezeichneten Art, ohne Declarationszwang, reicht nicht aus, auch wenn man einige der sonstigen Cautelen und Controlmittel (Oeffentlichkeit, weitergehende Befugnisse, gleich den oben erwähnten, mindestens für die Reclamationscommissionen) gewährt, wozu man sich begreiflich bei dieser Methode noch mehr als bei der anderen nur zögernd und nicht vollständig entschließt. Die Benutzung guter Ertragssteuerkataster giebt besten Falls einige werthvolle, aber niemals ausreichende Anhaltspunkte für die Einschätzung gerade zur Einkommensteuer (wie auch für die Controle von Steuerdeclarationen). Der Hauptschaden des preußischen Verfahrens ist diese unvollkommene Einschätzungsmethode. Aber auch

110) Gute Anhaltspunkte gewähren die neueren süddeutschen Gesetze über Capitalrentensteuer und specielle Einkommensteuer, das sächsische Einkommensteuergesetz, die britische und italien. Gesetzgebung, jetzt auch das neue badische Eink.stges. v. 20. Juni 1884, s. Nachtrag u. S. 328. Allseitig entsprechend noch nirgends. S. o. § 32 u. Burkart a. a. O. (Annalen 1879, S. 13 ff.) Reelle Oeffentlichkeit der indivíd. Steuererklärungen, strenge Strafen (§ 39), Controle beim Erbgang von Amtswegen sind indispensabel. S. jedoch darüber o. § 32.

das sächsische System mit dem „indirekten Declarationszwang" (Verlust des Reclamationsrechts für das betreffende Jahr bei unterbleibender Fassion) reicht nicht aus, da bei der gewöhnlich berechtigten Voraussicht des Steuerpflichtigen, doch niedriger als nach dem wirklichen Einkommen veranlagt zu werden, dieser Verlust nicht hart fällt [111]).

Vornemlich mit der Methode der amtlichen Einschätzung ohne obligatorische Steuererklärung und, wie in Preußen, mit dem Hervorgehen der „classificirten" Einkommensteuer aus der Classensteuer hängt es wohl zusammen, daß man bei der Einkommensteuer (selbst in Sachsen) noch immer das System der Steuerclassen (1000—1200 Thlr. u. s. w., 5400—6300 M. u. s. w.) beibehalten hat, mit festem Steuersatz für die Classe. Das involvirt eine unrichtige, höhere Besteuerung der Personen mit Einkommen an der Untergrenze, gegenüber denen mit Einkommen an der Obergrenze der Classe und wäre besser durch genaue procentweise Steuer zu ersetzen (so auch Burkart). Allerdings hat aber das Stufensystem den Vortheil, kleinere Differenzen vernachlässigen zu können. Der preuß. Entwurf von 1884 hatte Procentsätze, die Commission glaubte zu festen Stufensätzen zurückkehren zu sollen (§ 15).

Die Zusammensetzung und der Wirkungskreis der Einschätzungs- und Reclamationsbehörden, bez. -Commissionen wird ebenfalls von Burkart genau, vergleichend und kritisch behandelt. Für das große Detail dieser Punkte ist darauf und auf die Gesetze selbst zu verweisen. Wichtig und einige gute Fingerzeige gebend ist der Vergleich mit den von den deutschen abweichenden Vorschriften über die Veranlagung, auch die Veranlagungsorgane u. s. w. in Italien und England, wo (wie ähnlich in solchen Dingen in Amerika) die Rechte der Behörden u. s. w. mehrfach weiter gehen als bei uns. In unserem Veranlagungswesen, besonders dem preußischen, möchte das Interesse des Fiscus, d. h. der staatlichen Gemeinschaft, auch hier den Interessen der einzelnen Steuerpflichtigen gegenüber nicht immer genügend gewahrt sein: eine Folge zu starker Geltendmachung des „Individualismus und Liberalismus" und eine Uebertreibung der „Selbstregierung" und „Selbstbesteuerung" auf diesem Gebiete, zum Nachtheil des Staats und zum Vortheil nicht der Masse der schwachen Steuerkräfte, sondern, wie gewöhnlich, der wohlhabenderen und reichen Classen und vieler Einzelnen, deren Einkommenverhältnisse nicht genügend bekannt sind. Auch das Princip der ängstlichen Geheimhaltung (Preußen) kommt ja diesen Classen, zumal den Besitzern beweglichen Vermögens, am meisten zu Gute. — Manche interessante verwaltungsrechtliche Fragen knüpfen sich an die Organisation, Function, Competenz der Einschätzungs- und Reclamationscommissionen gerade bei der Einkommensteuer, Fragen, welche in der Praxis noch keineswegs immer genügend und öfters etwas willkürlich gelöst sind, aber auch noch in der Theorie der Durcharbeitung harren. Burkart macht darüber gute Bemerkungen. An diesem Orte darauf einzugehen, ist nicht möglich.

Das Veranlagungsverfahren, die Einrichtung der Commissionen u. s. w., die Frage ob und wie weit und in welcher Art Declarationspflicht, das waren auch die Hauptstreitfragen in der Steuercommission des preuß. Abg.hauses 1884. Man entschied sich, wie bemerkt, für Decl.-pflicht bei Eink. über 3000 M., mit Steuererklärungen specialisirt nach d. im Ges. § 5 unterschiedenen Hauptquellen des Einkommens, bei Kap.vermögen weiter nach den 3 Rubriken der Zinsen u. s. w. des Kap.rent.st.gesetzes. Der Regier.entwurf wurde hier und sonst im Verfahren von der Commission eingreifend verändert. Bedenken, bes. auch der Landwirthe gegen Declar. des Einkommens fehlten nicht. Von „Steuerinspectoren" u. dgl. wollte man auch in der Commission nichts wissen. S. Comm.Entw. in Actenst. 290. 1883—84 Abg.haus.

§ 108. Zum Schluß ist nur noch hinzuzufügen, daß die Veranlagung der Einkommen- (wie auch der etwaigen Classen-)steuer passend in 1—2jährigen Perioden geschieht, was auch üblich ist und wonach diese Steuer auch in diesem Punkte das bewegliche Element in der direkten Besteuerung wird. Das soll sie aber auch überhaupt in der ganzen Besteuerung sein, indem ihr Fuß grundsätzlich beweglich gehalten und durch das jedesmalige Finanzgesetz festgestellt wird, wie es in England geschieht. Dazu eignet sich gerade diese Steuer. In gewöhnlichen Zeiten soll sie demgemäß auch die kleineren Schwankungen in den sonstigen Einnahmen und in den Ausgaben ausgleichen, ohne daß man in solchen Fällen sofort zum Staatscredit greifen muß. In bewegten Zeiten, namentlich Kriegszeiten, soll sie wenigstens neben dem Credit und etwa gemeinsam mit einer allgemeinen Vermögenssteuer angemessen erhöht werden, besonders hier für das größere und das fundirte Einkommen, und so in schwieriger Finanzlage Hilfe bieten, gerade die leistungsfähigeren Classen stärker heranziehend (§ 110). England (Krimkrieg) kann auch hier als Vorbild dienen. Der übliche Maximalsatz von 3% in Deutschland (Preußen,

111) S. für das Einzelne das reiche Material Burkarts; bes. über Preußen Ges. v. 1851, § 21 ff., sächs. Ges. § 22 ff.

Sachsen) hat natürlich keinerlei tiefere Begründung für sich und seine völlige Stabilität in Preußen ist bedenklich. In kleineren deutschen Staaten (Weimar) und in den Gemeinden ist diese Beweglichkeit des Steuerfußes, wodurch die Einkommensteuer den Charakter einer Ergänzungssteuer annimmt, schon erreicht.

S. über England und die dortige Einkommensteuer o. S. 181. Held, Einkommensteuer, Cap. 6 u. 7; Neumann, progress. Einkommenst.; Wagner, Fin. II. §. 368. S. auch o. § 99. Die Rate der brit. Einkommensteuer war vor 1864—79: 7, 6, 4, 5, 6, 5, 4, 6, 4, 3, 2, 2, 3, 3, 5 d. p. 1 Pfd. Sterl. Der Ertrag im Max. 10.04 (1870), im Min. 4.11 Mill. Pfd. Sterl. (1876). Gegen die Einführung einer gesetzlichen Beweglichkeit des Fußes der Einkommensteuer wird in Preußen ein verfassungsmäßiges Bedenken, namentl. Seitens der Regierung und der conserv. Partei, erhoben, daß nämlich das in Art. 109 der Verfass. begründete Recht der „Forterhebung der bestehenden Steuern und Abgaben“ unabhängig von der Feststellung des Staatshaush.etats verletzt werde und dies Recht des Königs im Staatsinteresse liege und nicht beschränkt werden dürfe. Letzteres kann man vollauf zugeben und dennoch zu einem der Beweglichkeit des Steuerfußes, einem hochwichtigen finanzpolit. Princip, günstigen Schluß kommen. Es würde sich nämlich in einem neuen Einkommensteuergesetz nur um die Bestimmung von Normalsätzen (z. B. den gegenwärtigen) handeln, die jedesmal dann — im Einklang mit Art. 109 d. Verf. — einträten, wenn nicht durch das Etatsgesetz oder durch ein anderes Gesetz für bestimmte Perioden andere Sätze festgestellt sind. Damit sind die staatsrechtlichen und politischen Bedenken beseitigt. — Bisher wird auch in Preußen alljährlich eingeschätzt, eine ungeheure Arbeit, vollends solange Millionen Censiten in der Classensteuer und auch ein Grund von Mängeln in der Einschätzung. Im neuen Entwurf v. 1884 § 37 war eine zweijähr. Einschätzungsperiode vorgesehen. Dem hat die Steuercommission beigestimmt.

3. Allgemeine Vermögenssteuer.

Die Erörterung dieser Steuer beschränkt sich hier auf wenige Bemerkungen. Bei der geringen practischen Bedeutung dieser Steuerform in unseren deutschen Verhältnissen erscheint das auch gestattet, zumal die principiellen und steuertechnischen Fragen ähnlich wie bei den Fragen der Ertrags- und Einkommenbesteuerung liegen. Berührt wird diese Steuer auch unten im Anhang von der Wehrsteuer. — S. Rau II. § 402—404; Schäffle, Steuerpolit. S. 355; Neumann, progr. Einkommenst. S. 177 ff.; Gensel, Gutachten d. Ver. f. Socialpolit. H. 3, S. 41; Referate u. Verhandl. über Personalst. in diesem Ver. 1875 (Held, Gensel); Wagner, Fin. II. § 370—378, 485—487. Ueber die älteren Vermögenssteuern s. passim o. § 12 ff.; bes. Schönberg a. a. O.; über Nordamerica d. S. 211 gen. Schr. von Patten; über die Schweiz u. A. die o. S. 295 gen. Gesetzgebung. Wir haben es hier nur mit der nominellen Vermögenssteuer zu thun, wo das Vermögen „Bemessungsgrundlage“, nicht mit etwaiger reellen, wo es Steuerquelle ist (s. o. § 8). Auch betrachten wir hier nur die allgemeine Vermögenssteuer. Eine partielle ist u. A. die nach Werthkatastern aufgelegte Ertragssteuer (§ 7, 33, 58).

§ 109. Eine allgemeine Vermögenssteuer trifft im Princip, wie eine allgemeine Einkommensteuer, alle Vermögen besitzenden (physischen und juristischen) Personen im Staate oder in der Gemeinde und alle Gattungen des Vermögens, daher sowohl das Nutzvermögen („Nutzcapital“, Wohnungsmobiliar u. s. w.) als das Produktivvermögen oder das bewegliche (Capital) und unbewegliche, Rente gebende Vermögen. Aus principiellen und aus steuertechnischen Zweckmäßigkeitsgründen empfiehlt es sich dabei, das kleine Nutzvermögen (z. B. bis 1000 M. Werth) frei zu lassen und damit regelmäßig den größten Theil der unteren Classen von dieser Steuer zu befreien.

Auf die übrigen Classen angewandt, fungirt eine solche Steuer dann entweder als allgemeine Einkommensteuer oder noch neben derselben. Ersteres (Nordamerika) ist kaum passend, weil die nominelle Vermögenssteuer nach Tendenz, Veranlagung und Höhe eben doch, wie die Einkommensteuer selbst, eine reelle Einkommensteuer ist und das Einkommen zur Steuerquelle hat. Aus dem Vermögensbesitz kann aber auf die Höhe des Einkommens oft nur unsicher, oft (bei unfundirtem Einkommen) gar nicht geschlossen werden.

Neben einer allgemeinen Einkommensteuer (Schweiz) ist die Stellung der Vermögenssteuer ähnlich derjenigen der Ertragssteuern. Ein Vortheil ist, daß mit jener Steuer das Nutzvermögen, dessen Art und Höhe auf die Leistungsfähigkeit vielfach mit schließen läßt, mit besteuert wird, was zwar, dem richtigen weiteren Einkommenbegriff (Herrmann, Schmoller) gemäß, auch bei der Einkommensteuer zulässig, streng genommen nothwendig

ist, aber hier größere Schwierigkeiten macht und practisch regelmäßig unterbleibt. Dem Nutzvermögen gegenüber fungirt eine Vermögenssteuer auch gleichmäßiger als „Luxussteuern“, welche willkürlich einige Objecte des „Luxus“ herausgreifen und als viele Verbrauchssteuern von luxussteuerartiger Tendenz. Die Veranlagung der Vermögenssteuer für das Nutzvermögen hat zwar manches Mißliche, fordert ein Eindringen in die Privatwohnungen u. s. w., aber läßt sich doch leichter leidlich richtig durchführen als manche andere Steuer.

Dem Rente gebenden Vermögen gegenüber bewirkt die Vermögenssteuer neben der Einkommensteuer eine höhere Besteuerung des fundirten Einkommens. Ihre Rechtfertigung hängt hier von der Beantwortung dieser Principienfrage (§ 100) ab. Ob man sie im bejahenden Fall dem höheren Steuerfuß des fundirten Einkommens vorzieht, ist eine steuertechnische Zweckmäßigkeitsfrage, welche kaum zu bejahen ist, wenn man die Vermögenssteuer nur zu diesem Zwecke erst einführen muß. Andererseits kann diese Steuer hier mit den Aehnliches bewirkenden Ertrags-, besonders den Realsteuern verglichen werden. Trotz aller Mängel der letzteren: wenn diese Steuern einmal bestehen, ist es wohl einfacher, mit nach ihnen, als durch eine neue besondere Vermögenssteuer die höhere Besteuerung des fundirten Einkommens zu verwirklichen. Auch das ist „eine reine Zweckmäßigkeitsfrage“ (Schäffle), die nach den Umständen der einzelnen Länder verschieden zu entscheiden ist. Hat man zwischen der neuen Einführung (oder durchgreifenden Erneuerung) der Ertragssteuern und derjenigen der Vermögenssteuer zu wählen, so mag mitunter die letztere den Vorzug verdienen, weil sie und wenn sie leichter durchzuführen ist. Bei qualitativ und quantitativ sehr differenzirtem Vermögensbesitz sind aber die Aufgaben kaum geringer als bei Ertragssteuern in diesem Falle. Man müßte auch bei der Vermögenssteuer für einigermaßen genaue Veranlagung sehr schwierige, verwickelte Katasteroperationen vornehmen, z. Th. auf Ertragssteuerkataster wohl zurückgreifen (Grundbesitz, gewerbliche Realitäten und Einrichtungen). Speciell die Besteuerung des im Creditverkehr verliehenen beweglichen Vermögens, des Besitzes von Werthpapieren und Schuldforderungen aller Art, machte hier mindestens ebenso große Schwierigkeiten wie bei der Capitalrentensteuer und bei der allgemeinen Einkommensteuer; die Besteuerung des Grund- und des gewerblichen Vermögens kaum kleinere als unsere modernen Grund- und Gewerbesteuern. Ueber einen Specialfall, in dem Vermögenssteuern passend erscheinen, handelt der folgende § 110.

Die Abstufung des Steuerfußes ist auch bei der allgemeinen Vermögenssteuer möglich, das Für und Wider dasselbe wie in der gleichen Frage bei der Einkommensteuer (§ 99).

Die übrigen Fragen der Veranlagung gestalten sich wesentlich ebenso wie bei der Einkommensteuer (§ 104 ff.). Declarationspflicht in möglichster Ausdehnung wäre auch hier geboten. Auch einige weiteren Principienfragen sind die gleichen wie bei der Einkommensteuer (§ 98—103).

Die nordamerikanischen Erfahrungen sind nicht gerade günstig, aber beweisen nicht unbedingt etwas, da man bei der dortigen Corruption mit der Einkommensteuer wohl nicht besser auskäme. Der „Verein für Socialpolitik“ erklärte sich 1875 für „eine in den unteren Stufen progressive Einkommensteuer in Verbindung mit einer allgemeinen Vermögenssteuer als hauptsächlichster directer Staatssteuer“.

4. Die directe Besteuerung, insbesondere die allgemeine Einkommen- und Vermögenssteuer gegenüber dem außerordentlichen Finanzbedarf.

§ 110. Die Besteuerung überhaupt und so auch die directe Besteuerung hat im öffentlichen Haushalt ihre besondere Aufgabe darin, für den ordentlichen Finanzbedarf die richtigen Deckungsmittel bereit zu stellen, gemäß der Theorie der Deckung des „Finanzbedarfs“, welche in Abh. „Ordnung der Finanzwirthschaft“ unten in diesem Bande

dargelegt und begründet werden wird. Wie in dieser Abhandlung näher gezeigt werden wird, kann und darf namentlich der außerordentliche Bedarf mitunter durch außerordentliche Einnahmen, insbesondere durch Benützung des öffentlichen Credits gedeckt werden. Aber gerade in dem practisch wichtigsten Falle, des Kriegsbedarfs u. dgl. m., hat dieses Hilfsmittel seine schweren principiellen und practischen Bedenken und nicht selten versagt es den Dienst eben dann, wenn es am nothwendigsten ist. Oder es kommt, wenn andere Hilfsmittel notorisch fehlen, so unverhältnißmäßig theuer zu stehen, daß es auch aus diesem Grunde besser unbenutzt oder doch wenigstens nur in beschränkterem Maße benutzt bleibt. Soll nun hier der Staat nicht immer wieder zu dem verhängnißvollen Mittel der Ausgabe von uneinlösbarem Papiergelde mit Zwangscurs („Papierwährung") durch die Noth gedrängt werden, so erweist sich die rechtzeitige, d. h. schon im Frieden völlig technisch vorbereitete Organisation eines Systems von Extra- oder Kriegssteuern geboten, — Steuern, durch welche in solchen Zeiten die Thaler ebenso „mobil gemacht" werden für die Kriegscasse, wie die Mannschaften für das Kriegsheer. Zu diesem Zwecke eignen sich nun aber im Wesentlichen nur directe Steuern und unter ihnen hauptsächlich nur allgemeine Einkommen- und gerade hier etwa auch — besser neben, als statt jener — allgemeine Vermögenssteuern.

Es gilt hier rasch und sicher große Extrasummen zu beschaffen. Das kann durch Einführung neuer oder Erhöhung alter Zölle und innerer Verbrauchssteuern und Verkehrssteuern nicht mit genügendem Erfolge geschehen. Denn bei der regelmäßigen Verkehrsstockung in solchen Zeiten steigert sich der Ertrag solcher Steuern nicht immer sicher und schnell genug. Die Ertragssteuern lassen sich zwar vorübergehend — der hier vorliegende Fall — auch wohl erhöhen, aber bei der Ungleichmäßigkeit dieser Steuern und der ganzen technischen Beschaffenheit und ökonomischen Wirkung derselben hat das viel größere Bedenken, als die Erhebung des Extrabedarfs durch neue oder zu erhöhende Einkommen- und Vermögenssteuern. Statt letzterer kann unter Umständen auch wohl an Zwangsanleihen für solchen Zweck gedacht werden. Die technische Durchführung von solchen müßte ähnlich wie diejenige solcher Extrasteuern erfolgen. Hat man derartige Einrichtungen getroffen und ist dadurch die alsbaldige Flüssigmachung bedeutender Summen für die Staatscasse gesichert, dann, aber auch nur dann, ist auch die Anticipation dieser Einnahmen durch Ausgabe von Papiergeld, welches aus dem Ertrage jener Extrasteuern (oder eventuell: Zwangsanlehen) gleich wieder eingezogen werden kann, wohl zulässig, ohne daß man fürchten muß, durch eine solche Finanzmaßregel gleich dauernd in die zerrüttende Papiergeldwirthschaft zu gerathen[112]).

Namentlich in unserem preußisch-deutschen Wehr- und Finanzwesen — eng zusammenhängende Dinge! — bedarf es eines solchen gut und bis ins kleinste technische Detail vorbereiteten Systems von Extrasteuern nothwendig. Hier besteht noch eine wesentliche Lücke in unseren bezüglichen Einrichtungen. Das bereits organisirte System von Naturallieferungen für Militärzwecke, besonders im Kriege, füllt diese Lücke nur erst wenig aus.

Gerade hier handelt es sich darum, die stärkere Leistungsfähigkeit des größeren Privateinkommens und des fundirten oder Renteneinkommens für Staatsnothlagen durch solche Steuern in Anspruch zu nehmen. Auch ein progressiver Steuerfuß bei der Einkommen- und der Vermögenssteuer und eine höhere Besteuerung des Renteneinkommens, eventuell mittelst der zweitgenannten Steuer, ist vollends hier am Platze. In einem großen Staatsgebiet muß demgemäß aber auch die Verfassung der directen Steuern eine einheitlichere sein, als sie es bisher im Deutschen Reiche ist. Für die Steuertheorie ist diese alleinige Geeignetheit gerade der directen Einkommen- und Vermögenssteuer unter allen Steuern, als finanzielles Hilfsmittel in Staatsnothlagen wie den Kriegszeiten zu dienen, noch besonders zu beachten.

112) S. über die ganze Frage Wagner, Fin. I. § 66 ff., bes. in d. 3. Aufl. § 76, und die Polemik dagegen von Stein I. 67, die mich weder zu einer sachlichen noch formellen Aenderung meines Vorschlags veranlassen konnte. Der einfache und klare Begriff „Extrasteuer" kann für Stein gar nicht wirklich unverständlich sein. Jetzt auch Schäffle, Zur Theorie der Deckung des Staatsbedarfs. Tüb. Ztschr. 1883 u. 1884 (mehrfach von meiner allgemeinen Theorie abweichend, aber hier mehr zustimmend). In d. Abh. Ordn. d. Fin.wirthsch. in dieser 2. Aufl. folgt Weiteres zur Begründung des Obigen, mit einigen Bemerkungen über Schäffle's Lehre.

5. Schlußbetrachtung.

§ 111. Ueberblickt man zum Schluß dieses ganze große Gebiet der direkten Besteuerung, wie es im Vorausgehenden in seinen mannigfachen Einzelheiten vorgeführt worden ist, so kann man sich nicht verhehlen, daß auch diese Besteuerung ungemeine Schwierigkeiten bietet und in ihrer legislativen Normirung, vollends aber in ihrer praktischen Durchführung aller angewandten Mühe ungeachtet etwas recht Unvollkommenes bleibt. Man darf hinzufügen, auch nach allen möglich erscheinenden weiteren Verbesserungen unvollkommen bleiben wird.

Selbst die scheinbar so einfache allgemeine Einkommensteuer — dem Günstling des Steuerdilettantismus und radicaler politischen Parteien — welche Summe schwieriger principieller Fragen tauchen bei ihr in dem complicirten Erwerbsleben der Culturnationen schon für die Gesetzgebung auf! Und wenn es selbst in einem günstigen Augenblick gelungen wäre, diese Fragen richtig zu lösen, wie fördert jede Aenderung des Erwerbslebens neue Probleme hervor! Welchen Einfluß übten z. B. in den letzten zwei Menschenaltern auf das Mangelhaft-Werden des bestehenden Rechts der direkten Besteuerung die Entwicklung der Creditwirthschaft, die Umgestaltung der Betriebstechnik, die Veränderungen des Communications- und Transportwesens! Nur beim völligen Stillstand jeder Entwicklung würden die Grundnormen einer Gesetzgebung über direkte Steuern dauernd ausreichen können.

Selbst wenn aber einmal eine Gesetzgebung befriedigend ausgefallen sein sollte: welche Schwierigkeiten nun erst bei der Durchführung derselben in der Praxis! Wiederum nur das eine Beispiel der vermeintlich so einfachen Einkommensteuer! Ja, wenn Jedermann sein steuerpflichtiges Einkommen richtig angeben könnte und wollte oder wenn in letzterer Hinsicht wenigstens ausreichende Controlen möglich wären! Aber ist darauf auch bei denkbar höchster, praktisch erreichbar scheinender Vervollkommnung der wirthschaftenden Menschheit, bei denkbar bedeutsamster Entwicklung der Wirthschaftlichkeit, der „Steuerehre", des Pflichtgefühls der Bevölkerung gegenüber dem Staate ernstlich zu hoffen — nicht einmal bloß in absehbarer Zeit, sondern überhaupt jemals auf Erden?!

Eine realistische Auffassung der Menschen und Dinge wird diese Frage nicht zu bejahen wagen.

Um so mehr darf man aus den tiefen inhärenten Mängeln der Gesetzgebung und der Verwaltungspraxis der direkten Besteuerung für die Theorie und Politik des Finanzwesens den Schluß ziehen: der wachsende Finanzbedarf großer Culturnationen — die Wirkung und wechselwirkend wieder die Ursache und Bedingung des Culturfortschritts — kann stets besten Falles nur zu einer mäßigen Quote mit direkten Steuern gedeckt werden.

Daraus folgt dann weiter, daß die Ueberschüsse der Verwaltung oder des Betriebs von öffentlichem Eigenthum und öffentlichen Anstalten und Einrichtungen, die sogen. privatwirthschaftlichen Erwerbseinkünfte und die Gebühren auch finanziell eine sehr erwünschte, relativ oft recht zweckmäßige Ergänzung der Deckungsmittel bilden, weit mehr, als eine einseitige Wirthschaftstheorie (Ad. Smith!) es hat zugestehen wollen: Forsten, Feldgüter-Domänen, Bergwerke, Eisenbahnen Post, Telegraphie, Banken u. a. m. Und es folgt endlich, soweit Steuern zur Deckung des Finanzbedarfs gebraucht werden, daß, unvermeidlich in höherem Maße als auf direkte, auf indirekte Verbrauchs- und auf Verkehrssteuern hingewiesen wer-

den muß. Nicht, daß damit die schweren Mängel auch dieser Steuern übersehen werden, aber man muß sich eben hier, wie stets in menschlichen Dingen, mit relativ Befriedigendem begnügen. „Nicht als etwas wirklich Gutes, sondern als etwas relativ nicht immer Schlechteres, mitunter selbst relativ Besseres im Vergleich mit den direkten Steuern sind auch die indirekten Verbrauchssteuern als nothwendig und berechtigt im modernen Steuersystem anzuerkennen“ (Wagner, Fin. II, 545).

Anhang. Die Wehrsteuer.

Die nach der principiellen wie nach der technischen Seite schwierige und strittige Frage der Wehrsteuer wird hier nur anhangsweise in Kürze behandelt. Nur die Durchführungs-Modalitäten dieser eventuell sogenannten (nicht: eigentlichen) „Steuer“ gehören in die Steuerlehre — und dann allerdings in die Lehre von den directen Steuern — sowie überhaupt in die Finanzwissenschaft. Die principielle Frage, ob überhaupt eine solche Abgabe richtig, nothwendig, berechtigt, zweckmäßig sei, nicht minder die weitere principielle Frage nach dem Verwendungszweck dieser „Steuer“ gehören als solche nicht in die Finanzwissenschaft, sondern in die theoretische Staatslehre (Politik). Sie hängen mit den höchsten Fragen der Lehre vom Staate zusammen und sind ebendeswegen so schwierig. Diese Schwierigkeit steigert sich noch weiter durch den ebenfalls anzuerkennenden Zusammenhang der Entscheidung der Fragen hinsichtlich des „Ob?“ „Wie?“ und „Wofür“ der Wehrsteuer mit allgemeinen Fragen der Wehrverfassung und mit der concreten Gestaltung der letzteren in jedem einzelnen Staate.

Hier muß es an einigen orientirenden Bemerkungen über diese principiellen Seiten der Frage genügen, indem im Uebrigen besonders auf die geistvollen und scharfen unten genannten Arbeiten von G. Cohn verwiesen wird, dem u. E. Besten, was über diese Seite der Frage gesagt worden ist, wie hier auch von einem theilweise abweichenden Standpuncte anerkannt werden mag. Neben dieser principiellen Seite schließt der Gegenstand aber auch schwierige Einzelpuncte, wie z. B. die Frage der „Besteuerung“, bez. Mitverpflichtung der Eltern ein, worauf hier ebenfalls nur in Kürze eingegangen werden kann. Die neueren Vorgänge in der Schweiz in Oesterreich, der freilich erfolglose Versuch, die Abgabe im Deutschen Reiche einzuführen, ließen es aber doch erwünscht erscheinen, eine kurze, wesentlich nur zur Orientirung dienende Darstellung des Gegenstands jetzt in dieses Werk und speciell in diese Abhandlung aufzunehmen, wohin er in der That, soweit er überhaupt finanzwissenschaftlicher Art ist, noch am Ersten gehört. Die Schwierigkeit, noch nicht genügend nach allen Seiten wissenschaftlich durchgearbeitete Dinge hier in dieser Weise, statt umfassend monographisch zu behandeln, habe ich dabei jedoch, wie ich besonders hervorheben möchte, deutlich empfunden. In Betreff der principiellen Erörterung möchte ich das Folgende auch für mich selbst noch nicht als mein letztes Wort in der Sache hinstellen, indem auch mir die Einwendungen principieller Art vom Standpunkt der politischen Betrachtung des Wehrwesens, wenngleich nicht unbedingt durchschlagend, so doch höchst beachtenswerth erscheinen.

Literatur. Stein, Fin. 4. A. I, 325 (nur Notiz, die Abgabe als Steuer characterisirt). Rau-Wagner Fin. I, 1. (6.) Ausg. § 74a (von Rau), 2. A. I. S. 247, II, S. 41 (nicht genügend), Schäffle, Steuerpolit. (bei Taxen) S. 497 ff. Vom Standpunkte volkswirthsch. Betrachtung bes.: Knies, Dienstleist. d. Soldaten, Freib. 1860. Engel, preuß. statist. Ztschr. 1864 S. 81 ff. (Ders. auch schon 1856 in d. sächs. stat. Ztschr.) Jolly eb. 1869 S. 319 ff. über Militärsteuer oder Wehrgeld, Fick in Hildebr. Jahrb. B. 18. S. 270 passim (rechtsphilos.), Lesigang, Das Wehrgeld oder die Ausgleichungsbelastung der nicht dienenden Wehrpflichtigen, Hildebr. Jahrb. B. 33 (1879) S. 159 ff., 267 ff. Vom allgemein staatswissenschaftlichen (theoretisch-politischen) und volkswirthschaftlichen Standpunkte: G. Cohn, Militärsteuer, Tüb. Ztschr. B. 35 (1879) S. 508 ff., 679 ff., Ders. in Hildebr. Jahrb. B. 37, zusammengefaßt u. theilweise umgearb. in dess. Verf.s Volkswirthsch. Aufsätzen, Stuttg. 1882, „die Wehrsteuer“ S. 177—264. Damit zu vergleichen für die allgemeineren Principienfragen G. Cohn's Abh. „Ehre u. Last in d. Volkswirthsch.“ Tüb. Ztschr. B. 37 (1881) u. in d. Volksw. Auff. S. 267. — Reiche Materialsamml., bes. Auszüge aus der neueren Gesetzgebung u. aus den Verhandlungen im Deutschen Reichstag; Marcinowski, Wehrsteuer im Deutschen Reich, Berl. 1881. — Vom militär. Standpunkte u. A.; preuß. General v. Hartmann, allgem. Wehrpflicht (Zeitfr. d. christl. Volkslebens) 1879. Oesterr. Hauptmann Ratzenhofer, Staatswehr, Stuttg. 1881, S. 115 ff. 82. — Den ethisch-polit. Standpunkt gegen die Wehrsteuer vertritt u. A. H. v. Treitschke, Preuß. Jahrb. 1880 Dec.heft u. bei d. Verhandl. im Deutschen Reichstag 1881. — S. sonst noch: Die Wehrsteuer von einem Fachmann, preuß. stat. Ztschr. 1881 S. 24—28, dann Conrad's Jahrb. 1881 II. (36) S. 299. Auch C. Ferraris, l'imposta militare, Roma 1883 (aus d. Nuova Antalog.), im Anschluß an einen im ital. Parlamente 1881 u. 1882 eingebrachten Gesetzentwurf über Wehrsteuer. Die meisten dieser Arbeiten pflegen kritische Rückblicke auf die ihnen vorausgegangene literar. Behandlung des Gegenstandes zu werfen. Am Bedeutendsten sind auch in dieser Hinsicht die Aufsätze von G. Cohn. In der folgenden Darstellung leistete mir für Einzelnes eine zur Veröffentlichung bestimmte Arbeit von Ref. Vorstorff über die Wehrsteuer

(aus meinem Seminar) Dienste. In diesem Werke erwähnt Schall die Abgabe bei den „Gebühren für Exemtionen“ (am Schluß der Abh. von d. Gebühren), ebenso wie ich in Fin. II, 41. Doch reicht diese Auffassung zur Begründung eines einkommen- u. vermögenssteuerartigen Wehrgelds nicht aus.

Gesetzgebung. Ein französ. Vorgang, im Anschluß an die neue Wehrverfassung im Ges. v. 8. März 1800, 18. Mai 1802, 26. Aug. 1805 (Berichtigungen früherer Annahmen giebt Cohn in s. volksw. Auff. S. 189 ff.), seit 1818 wieder beseitigt. — Wichtigste neuere Ges.geb. in der Schweiz, nachdem mehrere Cantone vorangegangen (s. darüber bes. Cohn a. a. O. S. 191 ff.) durch d. Bundesges. v. 28. Brachmonats 1878 (derselbe u. A. bei Marcinowski S. 150 ff., bei Cohn a. a. O. S. 201 ff.), Vollzieh.verordn. dazu v. 5. Juli 1879 (Marcin. S. 159), dann Cantonale Reglements darüber (bei Marc. solche f. Wallis u. f. Solothurn mitgetheilt). — Ferner (West-)Oesterreich. Ges. v. 13. Juni 1880 betr. die Militärtaxe, den Militärtaxfond u. die Unterstützung der hilfsbedürft. Mannschaften der Mobilisirten (bei Marcinowski S. 165). — Im Deutschen Reichstage wurde am 17. März 1881 ein Gesetzentwurf betr. die Einführung einer Wehrsteuer vorgelegt, der aber nach Verhandlungen am 28. u. 29. März u. 7. Mai 1881 abgelehnt wurde (s. Actenstücke d. Reichstags-Sess. 1881 Nr. 60, Band 3 d. Anlagen, 4. Leg.lat.per. IV. Sess. S. 349; genaue Auszüge aus den Verhandlungen bei Marcinowski). In zwei deutschen Staaten hat kurze Zeit eine Art Wehrsteuer bestanden, in Württemberg (Ges. v. 19. März 1868 betr. die Erhebung einer Abgabe von nicht eingereihten Kriegsdienstpflichtigen) und in Baiern (Ges. v. 29. Apr. 1868 über d. Wehrgeld). Mit der Einführung der Reichsmilitärgesetzgebung in beiden Ländern traten diese beiden Gesetze außer Kraft.

1. Begriff und principielle Begründung.

§ 112. Unter Wehrsteuer (Wehrgeld — Baiern —, Militärtaxe — Oesterreich —, Militärpflichtersatz — Schweiz —) wird eine öffentlich rechtliche Abgabe verstanden, welche gewisse aus verschiedenen Gründen zur gesetzlichen Wehrdienstleistung theils gar nicht, theils nur eventuell und in beschränktem Maße herangezogene oder verwendete[113]) (männliche) Personen oder welche auch diesen Personen nahestehende Angehörige (z. B. die Eltern) für sie an die Staatskasse oder an Specialfonds zu leisten haben. Eine solche Abgabe ist bei verschiedenen Wehrverfassungen denkbar, besondere Bedeutung und eigenthümliche Gestaltung muß sie beim System der allgemeinen Wehrpflicht erlangen, wofür wir sie hier allein erörtern[114]).

Ueber die principielle Berechtigung einer solchen Abgabe giengen die Ansichten gleich in der ersten Zeit, wo in Deutschland betreffende Pläne auftauchten, bei Theoretikern und Politikern sehr auseinander und so ist es noch gegenwärtig[115]). Die beiden wichtigsten Begründungen principieller Art sind, die eine politischer und staatsphilosophischer, die andere wirthschaftlicher Art, beide deduciren und argumentiren aber zugleich aus dem Moment der Gerechtigkeit. Dazu tritt die mehr practisch-finanzielle Begründung, welche sich aber auf die beiden vorausgehend genannten Begründungen mit stützt; die Wehrsteuer gilt hier als eine passende und ergiebige Steuer zur Deckung des Finanzbedarfs, zumal des Heeresbedarfs. Die hauptsächlichen principiellen Bedenken gegen die Abgabe sind militär-politischer, zugleich ethischer Natur, wobei von der Bedeutung des bei einer solchen Abgabe gefährdet erachteten Princips der allgemeinen Wehrpflicht für das Volks- und Staatsleben ausgegangen wird. Daran reihen sich auch wieder Bedenken vom Standpunkt der Gerechtigkeit aus. Außerdem treten practische Bedenken in Bezug auf die stets mangelhafte Einrichtung einer solchen Abgabe und auf die Wirkung für gewisse Pflich-

113) Auf letztere Fälle ist Rücksicht zu nehmen nach Bestimmungen, wie im Deutschen Entwurf v. 1881 § 1, daß Wehrpflichtige, die den Ersatzres. I. u. II. Classe oder der Seewehr I. Cl. überwiesen werden, oder vor erfüllter Dienstpflicht ausscheiden, auch steuerpflichtig sind.

114) Auch weitere Unterschiede in der Wehrverfassung mit allgemeiner Dienstpflicht, bes. die Länge der Dienstzeit im stehenden Heere u. s. w., bedingen eine verschiedene Bedeutung der Abgabe. In der Schweiz liegt die Frage daher anders als bei uns. Wir halten uns an das Wehrsystem Deutschlands und anderer Großstaaten.

115) S. bes. die Verhandlungen im Reichstage, bei Marcinowski a. a. O. S. 20 über den „Grundgedanken“ des Projects.

tige hinzu. Die Frage nach dem Verwendungszweck läuft bei Anhängern und Gegnern dieser „Steuer" vielfach in die allgemeine principielle Erörterung mit hinein und complicirt das Problem noch. Je nachdem die eine oder die andere Begründung für die richtige gehalten wird, folgt daraus übrigens implicite auch bereits eine gewisse Entscheidung in Betreff des Verwendungszwecks.

§ 113. Die erste und tiefste principielle Begründung der Wehrsteuer, deren Hauptvertreter G. Cohn ist, geht nicht, wie die zweite, „von der Natur der Dienstleistung des Soldaten und einer darauf basirten Ausgleichung der Militärlast durch wirthschaftliche Opfer seitens der den Militärdienst nicht leistenden Staatsbürger aus, sondern von den Principien staatlicher Gemeinschaft und deren historischer Entfaltung" [116]).

Die Entwicklung der Arbeitstheilung in der Volkswirthschaft bedingt es, daß gewisse öffentliche Dienste mehr oder weniger ausschließlich von berufsmäßigen Organen ausgeübt werden, denen dafür aus der Besteuerung der übrigen Bevölkerung die erforderliche Unterhaltung zu Theil wird. Die zweite große allgemein staatsbürgerliche Pflicht neben der Steuerpflicht, die allgemeine Wehrpflicht durchbricht das Princip der Arbeitstheilung rechtlich und factisch. Auch bei voller Anerkennung des Moments der Ehre bei der persönlichen Ausübung der Wehrpflicht bleibt diese Ausübung doch anderseits eine erhebliche wie persönliche, so wirthschaftlich empfindliche Last. Ein Theil der an sich persönlich Wehrpflichtigen dient nun aber auch bei allgemeiner Wehrpflicht aus verschiedenen Gründen — u. A. namentlich auch wegen körperlicher, die sonstige Erwerbsfähigkeit indessen nicht oder nur wenig beschränkender Unfähigkeit, — nicht oder in beschränkterem Maaße und regelmäßig nicht als eigentlicher Soldat unter der Fahne. Hier soll nun die Wehrsteuer als Steuer in derselben Weise wie die sonstige Steuer zur Bezahlung der Beamtengehalte eintreten: principiell ebenso begründet, wie alle Besteuerung, in der Ausgestaltung aber mit abhängig von der thatsächlichen Durchbrechung des Princips der allgemeinen Wehrpflicht durch thatsächliches Nicht-Dienen [117]).

Die Consequenz ist dann wohl richtig die, daß der Ertrag einer Wehrsteuer als einer eigentlichen Steuer zur Deckung allgemeiner Staats-, aber auch speciell der Wehrbedürfnisse in die Staatscasse fließt. Aus dieser würden jedoch wohl nach eigenen Normen gewisse Vergütungen und Entschädigungen an die wirklich Dienenden und deren Angehörige zu leisten sein. Dazu könnte die Wehrsteuer passend die Mittel mit liefern, doch fände sie in einer solchen Verwendung nicht ihre principielle Begründung. Vielmehr läge letztere eben in der Beziehung aller Staatsbürger zum Staatsverband und in dem Bestreben einer gleichmäßigen Vertheilung der einmal durch diesen Verband bedingten Lasten. Eine Vergütung und Entschädigung für wirklich Dienende in gewissen Fällen [118]) würde außerdem auch unabhängig von der Wehrsteuer zu verlangen sein, gerade weil die wirklich Dienenden für die Gemeinschaft der Staatsbürger etwas geleistet haben. In dieser Richtung ist durch die neuere Gesetzgebung auch schon Einiges geschehen [119]).

Im Resultate und in einigen Punkten der Einzelmotivirung stimmt diese Begründung der Wehrsteuer mit der zweiten principiellen Begründung überein. Aber der entscheidende Punkt ist allerdings in beiden doch ein verschiedener. Die zweite legt das

116) Cohn, Tüb. Ztschr. 1879 S. 510.

117) Cohn, Tüb. Ztschr. 1879, S. 517, 518, Aufsätze S. 186 (in der Formulirung weicht diese spätere Arbeit etwas von der früheren ab). Weiteres in Cohn's Abh. „Ehre u. Last u. s. w.", S. 269 ff. (über die zwei entgegengesetzten Principien im heutigen Staate: Arbeitstheilung und persönliche Theilnahme der Bürger am Staate).

118) Invalidität, Unterstützung der des Ernährers beraubten Angehörigen, Entschädigungen für Verminderung der Erwerbsfähigkeit während und durch den Dienst, für die Mühen, nach Austritt aus dem Dienst wieder in genügenden Erwerb zu kommen u. dgl. m.

119) Unterstützungspflicht des Staats für Invaliden, für Wittwen und Waisen der Gefallenen u. s. w., desgl. gewisser öffentlicher Körper, wie der Kreise und Gemeinden für die Unterstützung der Angehörigen der Reservemannschaften.

Hauptgewicht in die Natur des Soldatendienstes, betont das Moment des Zwangs bei demselben, welches schon bei der Indienst-Stellung, dann vollends sehr empfindlich im Dienste selbst, in der Beschränkung der persönlichen individuellen Freiheit, in der Uebernahme bestimmter Gefahren hervortrete, und stellt das Moment der Ehre des Dienens, auch bei allgemeiner Wehrpflicht, ohne es durchaus zu leugnen, zurück, das Moment der Last, der wirthschaftlichen Einbuße — Ergänzung von Löhnung und Verköstigung durch eigene Mittel, Zurückkommen im Erwerb und in der Erwerbsfähigkeit, an sich und im Verhältniß zu den „Concurrenten", welche nicht dienen u. a. dgl. m. — voran. Die Wehrsteuer soll daher hier vor Allem ausgleichend wirken und wird demgemäß mit individualistischen Gerechtigkeitsgründen des Weiteren zu motiviren gesucht [120]).

In Consequenz dieser Auffassung ist die Wehrsteuer keine eigentliche „Steuer", sondern eine Art Ersatz-Abgabe für nicht geleisteten Wehrdienst, führt daher auch besser einen anderen Namen, — Wehrgeld oder, wie in der Schweiz, „Militärpflicht-Ersatz." Sie muß demgemäß auch einen anderen Verwendungszweck erhalten, d. h. wesentlich den wirklich Dienenden zu Gute kommen und diese nach Möglichkeit entschädigen. Auch ihre Gestaltung und Bemessung hat nicht sowohl nach reinen Steuerprincipien als nach dem Gesichtspunkt der Ersatz-Leistung zu erfolgen, wenngleich sie technisch als eine Art Special-Einkommen- und Vermögenssteuer construirt und durchgeführt wird [121]).

§ 114. Die Kritik dieser Versuche zur principiellen Begründung der Wehrsteuer muß m. E. zugeben, daß der erste Versuch, insbesondere in G. Cohn's Fassung, in der Motivirung schärfer ist, „tiefer gräbt" und mehr richtige Momente — von den rein practischen Gegengründen noch abgesehen — als der zweite enthält. Aber für völlig befriedigend und namentlich für allseitig ausreichend halten wir auch den ersten nicht. Der zweite anderseits ist noch mehr und noch wichtigeren Bedenken ausgesetzt, principiellen wie practischen. Die theoretischen und politischen Gegner haben ihn in ihrer Kritik und Polemik vornemlich im Sinne. Er enthält indessen auch einzelnes Richtige in seinen Ausführungen und stimmt ja auch in einem wichtigen Punkte mit dem ersten Begründungsversuch, wenn nicht dem Worte, so doch dem Wesen nach überein, nemlich in der Anerkennung des wirklich geleisteten Wehrdienstes als einer im öffentlichen oder Gemeinschaftsinteresse zu tragenden Last, daher des nicht geleisteten Dienstes als einer Befreiung von einer Last, woraus dann in beiden Fällen ähnliche Consequenzen folgen.

Der Hauptmangel der ersten Begründung ist wohl der, daß dieselbe überhaupt nur auf Eine Kategorie von Dienstbefreiungen genau paßt: auf die Fälle, wo Männer wegen einer die Erwerbsfähigkeit sonst nicht erheblich einschränkenden körperlichen Dienstunfähigkeit befreit werden; allenfalls auch noch auf die Fälle, wo Jemand zur Strafe oder in Folge von Strafen vom Dienste ausgeschlossen wird. Allein schon hier macht jene Begründung Schwierigkeiten, indem nun die Wehrsteuer als Ersatz der Dienstleistung dem Ausgeschlossenen auferlegt wird. In allen anderen Fällen reicht diese Begründung wenigstens nicht aus, ja versagt sie zum Theil ganz. Warum keine Wehrsteuer der Frauen? Warum eine Wehrsteuer der deshalb zum Dienst nicht Eingezogenen, weil der Mannschaftsbedarf schon gedeckt ist, der Freigelosten u. s. w., die vielleicht gerne dienen wollten?

120) S. die obige Literatur, u. A. von Neueren Lesigang a. a. O., bes. das Ergebniß, Hildebr. Jahrb. B. 32. S. 329 ff., zur Kritik dieses Standpuncts bes. Cohn, Tüb. Ztschr. 1829 S. 704 ff., Aufsätze S 248 ff. Ueber wieder etwas abweichende Begründungen von Knies u. Engel s. ebenfalls Cohn a. a. O.

121) Am Einseitigsten, aber an sich folgerichtig Lesigang a. a. O., der auch ein regelmäßiges Friedenswehrgeld und ein außerordentliches Kriegswehrgeld unterscheidet. S. auch Ratzenhofer Staatswehr a. a. O. Lesigang zeigt freilich selbst, daß sich seine Idee nicht bis zur letzten Consequenz practisch durchführen läßt, „bei der ungeheueren Schwierigkeit (nur?! — wohl Unmöglichkeit!), alle für die Höhe des vom einzelnen Manne zu zahlenden Wehrgelds in Betracht kommenden Momente genau zu messen" (S. 331). Daher auch er für die Form der Vermögenssteuer.

hier wie auch bei den Ausgeschlossenen erschwert das im System der allgemeinen Wehrpflicht anzuerkennende Moment der Ehre des Dienens die Begründung in der von G. Cohn gegebenen Weise [122].

Will man hier weiter zu einer einigermaßen brauchbaren Begründung der Wehrsteuer gelangen, so muß man doch wohl mit dem Hauptgesichtspunkte der staatsphilosophischen Begründung den Gesichtspunkt der wirthschaftlichen und aus dem Moment der justitia distributiva deducirenden Begründung combiniren: die wirkliche Leistung des Wehrdiensts ist eine persönliche und wirthschaftliche Last, von der befreit zu sein den Dienstfreien besondere, auch ökonomisch bestimmbare, wenngleich nicht genau meßbare Vortheile gewährt. Um hier, wenigstens soweit das praktisch möglich erscheint, eine gewisse Ausgleichung eintreten zu lassen — freilich bei der Gegenüberstellung von Wehrdienstleistung und Abgabe immer eine nur mit Hilfe von Fiktionen zu lösende Schwierigkeit, aber eine doch ohne entscheidende Bedenken zu lösende — tritt die Wehrsteuer für die Nicht-Dienenden ein.

Allerdings kommt man damit mit der Auffassung des Wehrdiensts im System der allgemeinen Wehrpflicht als einer Ehre in einen gewissen Conflict. Indessen erscheint uns dies kein durchschlagendes Bedenken. Wenn auch eine Ehre, — eine Last bleibt die wirkliche Wehrdienstleistung gleichwohl und als solche wird sie in den meisten Fällen doch empfunden. Auch die gewiß nicht zu läugnenden guten „pädagogischen“ Folgen der Dienstleistung für den Dienenden [123]) heben diesen Character des Diensts als einer Last nicht auf. Daß insbesondere die wirthschaftlichen Concurrenzverhältnisse in den meisten Berufen, niederen wie auch höheren, gewöhnlich durch den activen Wehrdienst zu Ungunsten der Dienenden verschoben werden, läßt sich erfahrungsmäßig nicht wohl bestreiten.

Acceptirt man diese Begründung, deren weitere Mängel freilich in der principiellen und praktischen Polemik der Gegner der Wehrsteuer richtig aufgedeckt werden, so darf nur nicht, wie es u. E. zu sehr von den Anhängern der wirthschaftlichen Begründung der Wehrsteuer geschieht, mit rein individualistischen Gerechtigkeitsmomenten argumentirt werden. Nicht, um dem B eine ökonomische Last in der Wehrsteuer aufzulegen, weil der A eine persönliche und ökonomische Last in der Ableistung des Wehrdiensts trägt, sondern um die Bedingungen des staatlichen Gemeinschaftslebens in der vom Interesse dieser Gemeinschaft, des Staates selbst geforderten Weise möglichst richtig, daher auch, soweit diese Bedingungen einmal Lasten involviren, in möglichst richtiger Vertheilung dieser Lasten, — „möglichst gerecht“ — zu erfüllen, wird hier die Wehrsteuer verlangt. Und wenn auch der Einwand, daß die Lasten des Dienstes und diejenigen einer Abgabeentrichtung streng genommen nicht vergleichbare, weil ganz heterogene Größen seien, eine gewisse Bedeutung behauptet, in dem Einen Punkt, dem Last-Moment für das Leben des Einzelnen, bleibt doch auch wieder eine Vergleichbarkeit bestehen.

Nimmt man in dieser Weise den Ersatz-Gesichtspunkt in der Frage der Wehrsteuer nur als einen secundären bei der Begründung zu Hilfe, so wird man, zwar auch nach meiner Ansicht nicht völlig, doch einigermaßen der Gegengründe Herr, indem man nun wenigstens leichter einige der schon genannten Bedenken widerlegen kann. Der Staat bestimmt eben nach seinem Interessenstandpunkte den Kreis der Wehrdienstpflichtigen und wieder unter letzteren, diejenigen, welche wirklich dienen und welche nicht dienen sollen. Er schließt die Frauen aus der Dienstpflicht aus, er bestimmt, welche Männer dienen, welche Wehrsteuer entrichten sollen, indem er

122) Im Durchschnitt v. 1875—79 waren z. B.

	im D. Reiche im 21. Jahre	überhaupt
militärpflichtig	514,213	1,171,738
davon unermittelt verzogen, ausgeblieben	141,442	365,748
auf 1 Jahr zurückgestellt	233,788	417,925
bleiben über	138,983	388,065
davon ausgeschlossen	269	1,127
„ ausgemustert	37,390	85,107
in Ers.res. I überwiesen	6,976	69,361
in „ II u. Seewehr II. Cl. überwiesen	7,362	62,464
3- u. 4jähr. Freiwill.	12,074	16,747
ausgehoben	64,142	133,592
überzählig geblieben	10,746	19,666

In Col. 2 die Summe der 20-, 21-, 22jähr. u. älteren Pflichtigen. Anlagen d. Reichst. a. a. O. S. 365.

123) Ein practisch wichtiges, für die große Masse der Soldaten geltendes Moment, das zur socialen, sittlichen und ethischen Beurtheilung des modernen Heerwesens nicht übersehen werden darf. S. Wagner, Fin. I. 3. A. S. 73, 426.

generell nach seinem Interesse die Bedingungen für beide Pflichten festsetzt und der zweiten nur den subsidiären Character verleiht. Er erhebt dann aber auch die Wehrsteuer für sich, zur Deckung derjenigen Bedürfnisse für die er den Ertrag dieser Steuer am Nöthigsten zu brauchen glaubt. Er erkennt es ferner auch, unabhängig von jeder Wehrsteuer, als seine Aufgabe an, die von den Dienenden im Wehrdienst, also für Staats- oder öffentliche Gemeinschaftszwecke gebrachten Opfer soweit als möglich auf die Gesammtheit zu übernehmen und sie daher in allen Fällen, wo überhaupt an irgend eine Compensation mit materiellen Gütern oder Geld gedacht werden kann, den Dienenden und im Dienst ökonomisch Geschädigten zu ersetzen. Und als eines der dafür erwägenswerthen Mittel betrachtet er die Wehrsteuer.

§ 115. Unter den principiellen Bedenken gegen die Wehrsteuer möchte dasjenige, welches sich auf die Befürchtung eines sofortigen oder allmäligen Durchbrechens des Gedankens der allgemeinen Wehrpflicht bezieht (v. Treitschke), in ethischer und politischer Hinsicht immerhin besondere Beachtung verdienen. Ist man sich der Festhaltung des Wehrpflicht-Princips hinlänglich sicher, so halte ich dies Bedenken zwar nicht für ein entscheidendes. In einseitig übertreibender Betonung des Ehren-Moments im Wehrdienst und in einseitiger Unterschätzung des Lasten-Moments in demselben ist mit dem Argument wohl auch öfters etwas zu viel zu beweisen gesucht worden. In allzu idealer, den Thatsachen vollends in der Masse der Fälle widersprechender Auffassung des Wehrdienstes, wobei zu ausschließlich an die wegen körperlicher Fehler Dienstunfähigen, aber sehr Dienstwilligen gedacht wird, hat man sich einer übertreibenden Werthlegung auf einen an sich richtigen Gedanken schuldig gemacht. Aber auch wenn das Alles zugegeben wird, bleibt aus dem Bedenken wohl mit Recht ein starker Kern übrig. Nur mit der immer festeren Einbürgerung des Gedankens der Wehrpflicht in der Volksanschauung möchte das Bedenken sich allmälig entkräftigen [124]).

Weniger Gewicht scheint uns auf einen anderen häufigen Einwand zu legen zu sein. Es wird nemlich wohl aus der inneren Verschiedenheit der Last des Wehrdienstes und einer Wehrsteuerzahlung zu viel gegen diese Steuer abgeleitet. Eine auf Fiktionen beruhende Gleichstellung von Leistungen und Lasten nicht oder nicht rein ökonomischer Art mit ökonomischen Größen als ihrem Aequivalent erfolgt auch sonst ja vielfach sowohl im Verkehr wie im Recht und ist oft unvermeidlich [125]).

Wichtiger ist dagegen wieder das Bedenken, daß nothwendig theilweise gerade eine ungerechte Wirkung der Wehrsteuer auf gewisse Kategorieen Steuerpflichtiger eintreten wird, selbst abgesehen von den aus den unvermeidlichen Mängeln einer solchen Steuer — an sich und bei der practischen Durchführung — hervorgehenden ungleichmäßigen Wirkungen.

Der wegen eines kleinen körperlichen Mangels Dienstunfähige trägt, auch wenn er erwerbsfähig bleibt, gewiß oft die Abgabe schwerer als die Last des Diensts, gerade nach seinen ökonomischen Verhältnissen. In übervölkerten Ländern, wie den unsrigen, kann die Unterkunft im Wehrdienst, also wenigstens für eine zeitlang die Erhaltung auf Staatskosten selbst ökonomisch trotz der Dienstlast dem Dienenden werthvoller sein, als das Loos des Dienstbefreiten, der im Lohndruck der freien Concurrenz sein Dasein kümmerlich fristet, und nun für diese Dienstfreiheit ohnedem noch eine Steuer zahlen muß. Faßt man die Familie als ein Ganzes auf, so kann die verschiedene Anzahl der dienenden und nichtdienenden Familienglieder (Söhne) bei der Wehrsteuer und bei der Mitverpflichtung der Eltern für dieselbe leicht zu noch größerer Ungleichheit der ökonomischen Lasten zwischen verschiedenen Familien führen. Ein Verstoß gegen gleichmäßige Belastung entsteht auch daraus, daß „die Wehrsteuer bald abwälzbar, bald unabwälzbar ist. Abwälzbar von den Haussöhnen spät emancipirender Volksschichten gegen die Eltern hin, unabwälzbar für die Söhne armer Eltern und für die Angehörigen der gemeinen Lohnarbeiterclasse“ (Schäffle). Auch die Ausgleichung der Gesammtheit der Lasten für Staatszwecke zwischen den verschiedenen Gesellschafts- und Wohlstandsclassen, zwischen Stadt und Land, zwischen mehr und weniger Dienstthuende stellenden Volksschichten wird durch die Einfügung der Wehrsteuer

124) Unter den mancherlei Ablehnungsgründen der Wehrsteuer im Deutschen Reichstage war der genannte der idealste, aber auch der berechtigtste. S. bes. v. Treitschke's Ausführungen, mit dem Hinweis auf die Gefahr, daß aus dem Satze: „wer nicht dient, zahlt“ sich zu leicht der andere: „wer zahlt, dient nicht“ entwickeln werde. Der auch von ihm gebrauchte Ausdruck „Geldstrafe“ für die Wehrsteuer ist freilich irreleitend.

125) Bußen, Strafen, Entschädigungen, letztere z. B. bei Unfällen, bei Verwundungen im Kriege u. s. w.

kaum immer richtig und gerecht hergestellt werden, öfters eher das Gegentheil dadurch eintreten, d. h. die Belastung noch ungleicher werden.

Dieser und ähnlicher Einwendungen und Bedenken bieten sich noch manche, wenn man genauer auf die Sache eingeht. Neue treten dann noch hinzu wegen der unvermeidlichen Mängel der praktischen Durchführung, wie unvollkommene, ungleichmäßige Veranlagung zur Wehrsteuer u. A. m.

Es bleibt unter diesen Umständen immerhin begreiflich, daß sich einzelne Theoretiker, selbst wenn sie manchen Gesichtspunkt in der Begründung der Wehrsteuer als zutreffend anerkennen, und ebenso praktische Politiker ablehnend gegen diese Abgabe verhalten [126]).

Eine unbedingt feste Entscheidung für oder gegen das Princip der Wehrsteuer erscheint hienach mißlich — wie, wenn man ehrlich ist, in so manchen ähnlichen Fragen. Nach subjektivem Ermessen, nach seinen gesammten socialen, wirthschaftlichen, ethischen, politischen Anschauungen wird der Einzelne auch den verschiedenen Gründen für und wider ein verschiedenes Gewicht beimessen, eben deshalb aber auch der gegnerischen Auffassung die Berechtigung nicht wohl ganz absprechen dürfen.

Den Ausschlag werden am Ende öfters im concreten Falle gewisse „Gefühlsmomente“ geben, welche in der Frage wohl mitsprechen, so namentlich in letzter Linie bei den praktischen Befürwortern der Wehrsteuer unter Politikern, welche ohnehin rein principiellen Erwägungen, vollends wenn diese wie in dieser Sache kaum ein völlig reines Resultat ergeben, am Wenigsten zugänglich sind [127]). Bloß finanzielle, bez. fiscalische Tendenzen allein haben dagegen selten hier gesprochen, und mit Recht nicht [128]).

Aus den Verhältnissen, welche sich bei der praktischen Durchführung der Wehrsteuer ergeben, lassen sich wohl mehr Gründe gegen als für diese Abgabe entnehmen. Das kommt ür die allgemeine principielle Würdigung schließlich auch noch in Betracht.

2. Die Durchführung und Einrichtung der Wehrsteuer.

§ 116. Das Hauptsächliche folgt in dieser Beziehung aus der Annahme des Princips der Wehrsteuer. Sollen einmal die an sich militärdienst-pflichtigen, aber davon befreiten Personen eine Abgabe zum Zweck ihrer ausgleichenden ökonomischen Belastung zahlen, so kann eine solche Abgabe im Wesentlichen nur eine direkte und zwar eine Subjektabgabe, daher entweder eine Einkommensteuer oder eine Vermögenssteuer oder eine Combination beider sein. Bloß Eine andere Abgabe, die Erbschaftssteuer, könnte man allenfalls mit für diesen Zweck benützen, wovon wir hier absehen wollen, obgleich mit Hilfe dieser Steuer vielleicht einige Schwierigkeiten der Durchführung der Wehrsteuer gemindert würden.

Welche der genannten Steuern sonst für den Zweck zu wählen und wie bei der Durch-

126) Vgl. unter den Gegnern bes. Schäffle, Steuerpolitik S. 498 ff. Der Grundgedanke der Wehrsteuer ist auch ihm „ausgleichende Belastung der Befreiung von einer staatsbürgerlichen Pflicht.“ Die Steuer sei demnach eine Regiminaltaxgebühr (?). Grundsätzlich weist sie Schäffle nicht ab, beanstandet auch die Verwendung für Zwecke der Dienstleistenden nicht. Aber bei der Durchführung stößt ihm die Wehrsteuer auf große Schwierigkeit und Bedenken, so daß er sie schließlich doch nicht gutheißen möchte.

127) Ein guter Beleg hierfür liegt in der Auffassung des Fürsten Bismarck (Preuß. Abgeordn.haus, 4. Febr. 1881, Reichst. 28. März 1881, auch bei Marcinowski S. 20): „zur Wehrsteuer hat nur das Gefühl Anlaß gegeben, welches sich des Musketen tragenden Soldaten bemächtigt, wenn er einen seiner Meinung nach auch diensttauglichen Nachbar zu Hause bleiben sieht.“ Und in einer Replik gegen den Vorwurf, die Wehrsteuer stehe in Widerspruch mit der kanzlerischen Politik der indirecten Besteuerung: „Wir wissen nicht, wie eine Ausgleichung zwischen dem, der im Heere dienen muß und dem, der nicht zu dienen braucht, anders zu schaffen ist, und der Unterschied ist doch in der Belästigung zu Gunsten des Staats ein großer. Halten Sie diese distributive Gerechtigkeit für nicht angebracht und nicht erforderlich, nun gut, dann werden Sie sie ablehnen; sie hat mit der Theorie der Steuern nichts zu thun, sie ist nur die Ausgleichung einer Last, für die ich einen anderen Weg nicht finden kann.“

128) Im Widerspruch mit den Motiven der Vorlage und anderen eigenen Ausführungen vertritt Min. Scholz im Reichstage seltsamer Weise diese Ansicht.

führung der Wehrsteuer vorzugehen ist, das muß wieder mit nach Erwägungen über die ganze Natur dieser Abgabe, also nach den im vorigen Abschnitte dargelegten Gesichtspunkten entschieden werden. Von einzelnen Fragen handelt es sich hier besonders um den Umfang der subjektiven Steuerpflicht, um die Mithaftung dritter Personen, bez. ihres Einkommens und Vermögens für die Steuerschuldigkeiten der eigentlichen Pflichtigen, um den Zeitpunkt und die Zeitdauer der Besteuerung, um die Grundsätze für die Normirung der Steuersätze und ihrer Höhe.

Die weiteren Punkte, bezüglich der Veranlagung, Erhebung, Reclamation u. s. w. werden sich zwar auch etwas nach dem eigenartigen Wesen der Wehrsteuer richten müssen, gestalten sich jedoch sonst im Wesentlichen wie bei anderen direkten, namentlich Einkommensteuern, so daß es hier genügen kann, auf die betreffenden früheren Abschnitte dieser Abhandlung zu verweisen.

Eine aparte Frage ist noch die specielle Verwendung des Ertrags der Wehrsteuer. Davon war schon im vorigen Abschnitt die Rede. Im Folgenden ist hierüber zu dem Gesagten nur wenig hinzuzufügen [129]).

§ 117. — 1) Die Wehrsteuer kann überhaupt — von einer Mitbenutzung der Erbschaftssteuer hier abgesehen — finanztechnisch nicht wohl anders denn als eine Art Einkommen- und Vermögenssteuer durchgeführt werden, wenn man sie einmal haben will und wie man sie auch principiell begründet [130]).

Bei einer mäßigen Höhe der Wehrsteuer und bei einer Behandlung derselben als eine Taxe mit einer Anzahl fester Stufensätze (Oesterreich) kann zwar der Charakter der Abgabe als Einkommen- und Vermögenssteuer zurücktreten, aber doch nicht verschwinden, da man die Steuersätze an die Einkommen- und Vermögensverhältnisse anknüpfen muß.

Am Richtigsten wird es aber sein, die Wehrsteuer genauer als Einkommen- und Vermögenssteuer durchzuführen, daher hierfür die bestehenden betreffenden Steuern zu benützen oder zum Zweck der Wehrsteuer-Veranlagung eine Einkommen- und Vermögenssteuer-Veranlagung vorzunehmen. Letzteres ist freilich, selbst wenn man sich mit sehr generellen Aufnahmen begnügen würde, wieder ein so großes Stück Verwaltungsarbeit, daß auch mit Rücksicht darauf die Einführung einer Wehrsteuer ein neues Bedenken bietet.

Aus Einkommen und Vermögen läßt sich immerhin noch am Besten die Leistungsfähigkeit für Steuern ermessen, wenn auch außerdem andere Punkte dafür noch in Betracht kommen. Das Vermögen als solches wird hier bei der Wehrsteuer wohl passend neben dem Einkommen als Grundlage mit benützt.

Gesetzgebung. Die österr. Militärtaxe zerfällt in 14 Classen von 100 bis auf 1 fl. herab. Die alljährliche Veranlagung erfolgt „nach Maßgabe der Vermögens- und Erwerbsverhältnisse, sowie des reinen Einkommens des Taxpflichtigen, dann der ihm vorgeschriebenen Jahresschuldigkeit an directen Steuern“ (§ 1). Hierbei in der Regel $^1/_{10}$ der Jahresschuldigkeit an directen Steuern sammt Staatszuschlägen (nicht auch anderer Zuschläge) die Grundlage der Bemessung. Ein sehr rohes Verfahren, vollends bei den hohen österr. Realsteuern, erträglich nur bei der Mäßigkeit der Taxe. Den untersten Satz von 1 fl. haben gewöhnlich Taglöhner und ihren gleichstehende Personen, die keine directe Steuer zahlen, zu entrichten. — Schweiz jährlich

129) Für alle diese Punkte sind die Verhandlungen im Reichstag bes. lehrreich. Marcinowski hat die maßgebenden Momente aus den Reden gut herausgehoben.

130) Diejenigen, welche die Abgabe nicht als Steuer, sondern blos als Ersatzleistnng auffassen, gerathen hier allerdings wiederum in einige Schwierigkeiten. Denn die unvermeidliche technische Durchführung dieser Abgabe als eine solche Steuer, mithin doch wesentlich nach den für letztere einmal maßgebenden Grundsätzen schließt einen Widerspruch mit den Grundsätzen der Regelung, welche aus dem Wesen einer bloßen Ersatzleistung folgen würden, in sich. Diesen Widerspruch überwindet man auch nicht völlig, indem man den Ertrag der Abgabe den wirklich militärisch Dienenden zuwendet. Es zeigt sich insofern eine neue Schwierigkeit der principiellen Lösung des ganzen Wehrsteuerproblems, die meines Erachtens nicht völlig beseitigt werden kann. Der Versuch, eine Wehrsteuer rein als Ersatzleistung in Form einer Einkommen- und Vermögenssteuer einzurichten, ist unhaltbar und führte zu den sonderbarsten Consequenzen.

Personaltaxe von 6 Fr. und ein Zuschlag von 1½ pro Mille vom Vermögen und von 1½ Procent vom Einkommen, wobei 600 Fr. aber nicht in Anschlag zu bringen. Maximum für einen Pflichtigen jährlich 3000 Fr. (a. Ges. Art. 3, 4, über die Ermittlung von Vermögen und Einkommen Art. 5). — Württemberg hatte im Ges. von 1868 nur eine feste Taxe von 20 fl. — Das baier. Wehrgeld betrug nach dem Einkommen abgestufte Sätze: 3 fl. jährlich bei Einkommen bis 200 fl., 6 fl. bei 2—300 fl. u. s. w., 60 fl. bei 1201—1600 fl., 100 fl. bei Einkommen über 1600 fl. (Art. 3). — Im deutschen Entwurf v. 1881 § 7, 8 war eine feste jährliche Steuer von 4 M. und eine Einkommensteuer (Zuschlag) von 10 M. bei Einkommen v. 1000—1200 M., 12 M. bei Einkommen von 12—1500 M. u. s. w., 148 M. bei Einkommen von 5—6000 M., bei höheren Einkommen 3 % beabsichtigt. Veranlagung im Ganzen nach der Art der preuß. Einkommensteuer.

§ 118. — 2) Die subjektive Steuerpflicht wird zunächst nach den Verhältnissen des Wehrdienstes normirt. Das allgemeine Princip ist, daß solche Personen, welche an sich nach der bestehenden Gesetzgebung wehrpflichtig sind, aber den Dienst nicht leisten, steuerpflichtig werden. Daher werden überhaupt nur männliche Personen, in gewissem Lebensalter und regelmäßig nur Staatsbürger der Abgabe unterworfen. Doch müssen von vornherein von jenem Princip Ausnahmen statuirt werden. So sind insbesondere aus persönlichen Gründen körperlich und geistig Untaugliche, welche zugleich erwerbsunfähig und vermögenslos sind, eventuell auch andere Personen wegen eines sonstigen öffentlichen oder diesem gleichgestellten Dienstverhältnisses zu befreien. Weiteres richtet sich nach den Einzelheiten der Wehrverfassung.

Gesetzgebung. Schweiz, Art. 1: jeder Schweizerbürger im Dienstpflicht-Alter, der keinen persönlichen Wehrdienst leistet, hat jährlich Ersatz in Geld zu leisten. Im Princip aber auch niedergelassene Ausländer. Befreit u. A. öffentlich unterstützte Arme; in Folge Gebrechen Erwerbsunfähige ohne hinlängliches Vermögen; auch Landjäger, Policisten, Grenzwächter (Art. 2). — Oesterr. Ges. § 2, mit verschiedenen Einzelheiten, die mit der Wehrverfassung in Verbindung. Befreit auch hier Erwerbsunfähige ohne ausreichendes Vermögen oder Einkommen, öffentl. Arme. — Baiern, Ges. Art. 1, 4. — Deutscher Entwurf § 1: steuerpflichtig, die Wehrpflichtigen, die vom Dienst im Heere ausgeschlossen oder ausgemustert; die der Ersatzreserve I. und II. Classe oder der Seewehr II. Classe überwiesen; die vor erfüllter Dienstpflicht aus jedem Dienstverhältniß ausscheiden. Befreiungen in § 5: u. A. insbes. frei Wehrpflichtige, welche in Folge geistiger oder körperlicher Gebrechen erwerbsunfähig. Durch die übliche derartige Bestimmung wird ein wohl auch gemachter Einwand gegen die Wehrst. überhaupt hinfällig. Vorgesehen ist auch das Erlöschen der Steuerpflicht durch Tod und Verlust der Reichsangehörigkeit, also in diesem letzteren Falle bei Auswanderern, Deutsch. Ges. § 4, etwas abweichend öst. Ges. § 6.

Der eigenthümliche Umstand, daß die Wehrpflicht in Lebensjahre fällt, wo der Betreffende noch minderjährig oder noch Haussohn oder auch sonst noch ganz ohne oder ohne ausreichenden eigenen Erwerb oder Vermögen ist, vielmehr von den Eltern u. s. w. unterhalten wird, während das elterliche Vermögen noch den Eltern gehört und diese noch allein über ihr Einkommen verfügen, hat bei der Wehrsteuer zu einer Ausdehnung der Steuerpflicht über die zunächst Pflichtigen, insbesondere zu einer Haftbarmachung der Eltern und eventuell selbst noch weiterer Verwandtenkreise für die Wehrsteuer geführt. Das ist auch wohl unvermeidlich, aber es involvirt doch wieder ein Bedenken, führt zu neuen Schwierigkeiten in Bezug auf die Berechnung der wehrsteuerpflichtigen Quote des elterlichen Einkommens und Vermögens und bewirkt leicht einen besonderen Druck und eine vermehrte Ungleichmäßigkeit der Besteuerung, besonders eine Ueberlastung von Familien mit mehreren, dienenden und nicht dienenden Söhnen.

Gesetzgebung. Schweiz, Art. 9, 5: Die Eltern haftbar für minderjährige und für die mit ihnen in gleichem Haushalt lebenden großjährigen Söhne. Bei dem Vermögenssteuerzuschlag wird die Hälfte des Vermögens der Eltern, wenn diese nicht mehr leben der Großeltern nach Verhältniß der Kinder- bez. Enkelzahl angerechnet. — Baier. Ges. Art. 3. — Oesterr. Ges. § 4: Eltern, bez. Groß- und Wahleltern außer dem Wehrpflichtigen taxpflichtig. Bei der Steuerbemessung wird der zehnte Theil der Jahresschuldigkeit an directen Steuern durch die Zahl der Kinder, bez. Enkel getheilt. — Deutscher Entwurf § 6, 9: Eltern, bez. Adoptiv-Eltern außerdem pflichtig für diejenigen Wehrpflichtigen, die sie nach rechtlicher Verpflichtung zu unterhalten haben. Das Einkommen der Eltern wird hierbei nur mit der Hälfte angesetzt, wenn mehrere Kinder vorhanden außerdem mit der auf jedes Kind fallenden Quote.

§ 119. 3) Der Zeitpunkt, wo die Wehrsteuer eintritt, und die Zeitdauer,

während deren sie zu zahlen ist, werden nothwendig bei dieser Abgabe abweichend vom sonstigen Recht der directen Steuern normirt. Das ist eine Consequenz des eigenthümlichen Charakters dieser Abgabe, namentlich ihres Zusammenhangs mit der Wehrverfassung und den Militärdienst-Verhältnissen. Der normale Zeitpunkt des Beginns der Wehrsteuerpflicht ist der Beginn der Wehrpflicht, also das betreffende Jahr des Lebensalters des Wehrpflichtigen, mit Abweichungen nach den concreten Verhältnissen der Wehrverfassung. Die normale Dauer der Wehrsteuerpflicht wird unter Voraussetzung jährlicher Steuerschuldigkeiten[131]) die Dauer der Dienstpflicht sein. Dabei lassen sich Unterschiede des Diensts im activen Heer, in der Reserve, in der Landwehr etwa durch Abstufung der Steuersätze berücksichtigen. Da jedoch die Steuerfähigkeit, insbesondere des Steuerpflichtigen selbst — im Gegensatze zu derjenigen seiner etwa mit haftenden Eltern — in späteren Lebensjahren, oft erst nach voller Beendigung der Dienstpflicht größer als während der Jahre der letzteren, mitunter überhaupt erst vorhanden sein wird, kann immerhin erwogen werden, ob der Zeitpunkt des Beginns der Steuerpflicht und die Zeitdauer derselben nicht lieber in andere spätere Jahre des Lebens des Wehrpflichtigen verlegt werden sollen. Hier sind viele Combinationen und Modalitäten möglich, mit Hilfe deren man den Druck der Steuerzahlung erleichtern kann. Als Consequenzen eines bestimmten Vorgehens können sich freilich wieder einzelne besondere Schwierigkeiten und Bedenken ergeben.

Gesetzgebung. Schweiz. Anschluß an die Wehrdienstpflicht (20.—44. Jahre). Volle Steuer in den ersten 12, halbe in den zweiten 12 Dienstpflichtsjahren, Art. 7. Auch Wehrpflichtige, die mindestens 8 Jahre gedient, dann als dienstuntauglich oder temporär befreit worden, die Hälfte von da an. — Oesterr. Ges. Zeitpunkt und Zeitdauer der Wehrsteuerpflicht mit Jahreszahlung fällt mit den Terminen der allgemeinen Dienstpflicht (12 Jahre wie in Deutschland) zusammen. — Deutscher Entwurf § 2. Beginn: mit dem 1. April, welcher der endgiltigen Feststellung einer der in § 1 (für die Steuerpflichtigkeit) bezeichneten Voraussetzungen zunächst folgt. Dauer: längstens 12 Jahre. Vierteljährl. Zahlungspflicht, Vorausbezahlung für das betr. Jahr gestattet (§ 12 d. Ges.).

§ 120. 4) Die Höhe der Steuersätze muß sich folgerichtig nach dem Character, den man der Wehrsteuer beilegt und, damit zusammenhängend, nach dem Verwendungszweck der Abgabe richten. Wird sie als eigentliche Steuer zur Mitdeckung eines mehr oder weniger ansehnlichen Theils des Finanzbedarfs aufgefaßt, so ist auch die Höhe der Steuersätze am Passendsten nach den allgemeinen Grundsätzen für Einkommen- und Vermögenssteuern zu bestimmen, im Ganzen wohl etwas niedriger mit Rücksicht auf die Befreiungen von der Wehrsteuer. Gilt sie mehr oder gar ausschließlich als Ersatzleistung für den nicht persönlich geleisteten Wehrdienst, so ist es zunächst consequent, ein höheres Kriegs-Wehrgeld und ein niedrigeres Friedens-Wehrgeld zu unterscheiden (Schweiz). Bei der practischen Unmöglichkeit, den Gedanken der Ersatzleistung im Einzelnen und ziffermäßig nach Verhältniß der wirthschaftlichen (und vollends gar der persönlichen) Lasten des Wehrdienstes so durchzuführen, daß die Abgabe wirklich diese Lasten genau deckt, bleibt aber doch auch hier dem freien Ermessen bei der Normirung der Steuersätze der weiteste Spielraum. Im Großen und Ganzen wird sich diese Höhe daher nach dem ganzen Charakter des Wehrdienstes, gemäß der concreten Wehrverfassung, und nach dem veranschlagten Aufwand für den Verwendungszweck richten. In der technischen Durchführung möchte bei einer etwas höheren Wehrsteuer die (schweizerisch-deutsche) Verbindung einer niedrigen festen Personaltaxe mit einer Quoten-Einkommen- und Vermögenssteuer das Richtige treffen.

Gesetzgebung. S. schon oben die Daten in § 117. Das schweiz. Ges. Art. 7 nimmt eine Kriegs-Wehrsteuer im doppelten Betrage der gewöhnlichen in Aussicht: „für Jahrgänge, in welchen der größere Theil der Truppen des Auszuges durch activen Dienst in außerordentlicher Weise in Anspruch genommen wird“ ist die Bundesversammlung zu dieser Erhöhung berechtigt.

Der Ertrag der Wehrsteuer hängt natürlich wesentlich von der Höhe der Sätze mit ab.

131) Wohl das Passendste, doch kann auch ein- oder mehrmalige Zahlung im Ganzen, bez. in anderen Raten für die Summe der Steuerschuldigkeit unter Umständen gestattet werden.

In der Schweiz, wo der Bund die Hälfte des Bruttoertrags bezieht, ist der Anschlag für diese Hälfte 1883 1,148,238 Fr. (Ergebn. für 1884 1,15 M. Fr. Voranschlag). — Für die deutsche Steuer wurden veranschlagt an fester Abgabe anfangs 7.85, später nach voller Durchführung 9.6 Mill. M., an Einkommensteuer- Zuschlagssteuer (bei der Annahme von 14 % der Censiten mit wehrsteuerpflichtigem Einkommen über 1000 M.) 8.24, bez. 10.08 Mill. M., zus. 16.09, bez. 19.68 Mill. M.

5) Der Verwendungszweck der Wehrsteuer müßte sich, wie oben gezeigt wurde, folgerichtig nach der principiellen Auffassung und Begründung richten, der man sich anschließt. Die relativ richtigere von Cohn vertretene Auffassung führt dazu, in der Wehrsteuer eine eigentliche Steuer zu Zwecken der Finanzverwaltung überhaupt zu sehen. Dann wird der Ertrag in die Staatskasse fließen, kann aber auch in diesem Falle ein erwünschtes Hilfsmittel zur directen und indirecten Unterstützung der Wehrdienst-Leistenden (Invalidenversorgung, Hilfe an Angehörige u. s. w.) sein. Bei der anderen Auffassung wird man consequenter Weise den Ertrag von vornherein für solche Zwecke, wie die letztgenannten bestimmen und ihn dafür in Specialfonds eventuell rechtlich vinculiren. Die Gesetzgebungen sind übrigens in diesem Punkte nicht consequent verfahren: abermals nur ein Beleg für das Auseinandergehen der Ansichten über die Wehrsteuer auch in der politischen Praxis wie in der Theorie.

Gesetzgebung. Schweiz. Veranlagung und Erhebung durch die Kantone, die die Hälfte des Bruttoertrags an den Bund abzuliefern haben. Keine Specialbestimmung, doch schon in Art. 14 eine von der Bundesversammlung zu bestimmende Quote für einen Militärpensionsfonds in Aussicht genommen. — Deutscher Entw. Veranlagung und Erhebung auch hier durch die Behörden der Einzelstaaten, die Kosten dafür werden jedem Staate mit 4 % vom Ertrage vergütet. Ertrag fließt in die Reichscasse, ist dann den einzelnen Staaten nach Maßgabe der Matricularbevölkerung zu überweisen. § 17, 20. — In Bundesstaaten mit solcher einzelstaatlichen Veranlagung ist trotz der Regelung des Verfahrens Seitens des Bundes die Gleichmäßigkeit der Veranlagung nicht leicht genügend zu sichern: eine neue Schwierigkeit in Deutschland, die hier mehr als bei indirecten Steuern bedeutet. — Nach d. baier. Ges. v. 1868 Art. 16 sollte der Ertrag des Wehrgeldes ausschließlich zu Capitulationsvergütungen in der activen Armee und Gendarmerie nach den Bestimmungen der jedesmaligen Finanzgesetze verwendet werden. — In Oesterreich fließt der Ertrag der Militärtaxe, die im Uebrigen in den Staatshaushaltsetat zu stellen ist, zunächst in einen besonderen, vom Finanzminister verwalteten Fond, den Militärtaxfond. Diesem fließen aus beiden Reichshälften 2 Mill. fl. zu, in West-Oesterr. 1,142,530 fl. nebst Zinsen aus der Militärtaxe. Der Fond ist zur Aufbesserung der Invalidenversorgung und zur Versorgung der Hilfsbedürftigen, Wittwen und Waisen von Gagisten und Mannschaften des stehenden Heeres, der Marine und Landwehr, die vor dem Feinde gefallen oder an Wunden und Strapazen erlegen sind, bestimmt (Ges. § 11, 13). Der Plus-Ertrag der Taxe, über die Quote des gen. Fonds hinaus, fließt in die Staatscasse, die aber dafür (event. aber auch darüber hinaus) die Unterstützung von hilfsbedürftigen Familien von Mobilisirten zu übernehmen hat (Ges. § 11,17 ff.)

Nachträglich zur Ergänzung nnd Berichtigung der Daten über die badische Gesetzgebung o. S. 207 u. S. 295 (Einkommensteuer): In Baden ist jüngst die Einführung einer allgemeinen Einkommensteuer zur Ergänzung des Ertragssteuersystems gelungen: Ges. v. 20. Juni 1884, dazu Vollzugsverordn. v. 20. Febr. 1885. Zugleich erfolgte eine Modification des Erwerbsteuergesetzes v. 25. Aug. 1876 und eine neue Redaction desselben als „Gewerbesteuergesetz“ v. 9. März 1885. Die Einkommensteuer tritt zu den 4 Ertragssteuern (Grund-, Gebäude-, Kapitalrentensteuer und Gewerbesteuer bloß aus dem im Gewerbebetrieb angelegten Betriebskapital — nicht mehr Erwerbsteuer für den persönl. Verdienst) hinzu, ist also hier Doppelsteuer, bei allem anderen Einkommen (auch dem persönlichen aus Gewerbebetrieb) einzige directe Staatssteuer. Frei alles Einkommen unter 500 M. Allgemeine obligatorische Steuererklärung (also von 500 M. an! Art. 14). Degressive Steuersätze, bes. für Einkommen bis 3000 M., aber mit Modificationen auch für höheres, voller Satz erst bei 30,000 M. Steuerfuß jährlich im Finanzgesetz bestimmt.

VII.

Specielle Steuerlehre. II. Theil.

Aufwandssteuern (außer Zölle und Zuckersteuer).

Von

K. Fr. Schall.

§ 1. Auf dem ganzen Gebiete der Finanzwirthschaft giebt es wohl keinen Begriff, der populärer geworden wäre, als der Begriff von direkten und indirekten Steuern; keine finanzwissenschaftliche Controverse ist in breiteren Schichten des Volkes discutirt worden, als die Streitfrage, ob der direkten oder der indirekten Besteuerung der Vorzug gebühre, seitdem das Volk selbst in Staat und Gemeinde zur eigenen Mitwirkung bei Festsetzung der öffentlichen Haushalte berufen, und ihm in dem Rechte der Steuerbewilligung eine schwer wiegende Stimme über die Art und Weise der Beschaffung der Mittel für seine Gemeinbedürfnisse eingeräumt ist. Seitdem das neu erstandene Reich mit den Communen und Einzelstaaten in den Ansprüchen an die Steuerzahler in Concurrenz getreten ist, hat sich die alte Streitfrage nachdrücklicher als je von Neuem wieder eingestellt. Sie gehört zu den brennenden Fragen der Zeit, bei der freilich die Ansichten weit auseinandergehen. Da die indirekten Steuern vermöge der Art ihrer Erhebung vom Steuerzahler weniger gefühlt werden und daher denselben weniger zur Unzufriedenheit über den Steuerdruck veranlassen, so hat sich die Steuer-Praxis noch immer mit den indirekten Steuern gern befreundet.

Unterstützt wird dieselbe von den Vertretern der Interessen des durch direkte Steuern so vielfach belasteten Grundbesitzes, wobei man sich auf die hohe Entwicklung und Ausbildung der indirekten Steuern in anderen Staaten, namentlich Frankreich und England, zu berufen pflegt. Ebenso ausgesprochene Gegner der indirekten Steuern sind die socialdemokratischen und liberalen Parteien. Die Socialdemokraten machen den indirekten Steuern den Vorwurf, daß sie den größten Theil des Staatsaufwands den unbemittelten Classen aufbürden und eine relative Steuerüberlastung der unteren Classen herbeiführen. Die Liberalen glauben von der „unsichtbaren“ Verbrauchsbesteuerung, welche die Controle des Staatshaushalts, die Prüfung der Nothwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer Ausgabe als eine weniger ernste Aufgabe erscheinen lasse, eine Verkümmerung der reellen Macht der Parlamente, eine Schädigung der Freiheitsinteressen und die Gefahr einer unabwendbaren Allmacht der Staatsgewalt befürchten zu müssen.

In diesem Kampfe verschiedener Anschauungen, welche die dabei bewußt oder unbewußt mitspielenden wirthschaftlichen Interessen mit als einen Theil der „socialen Frage“ erscheinen lassen [1]), wäre es doppeltes Bedürfniß, in den Lehren der Wissenschaft den objek-

1) Wagner, F.W. II. § 362.

tiven Maßstab zu finden, mit welchem der Werth oder Unwerth der Meinungen bemessen, berechtigte und unberechtigte Interessen unterschieden werden könnten. Leider vermag auch die Finanzwissenschaft allseitig anerkannte Resultate trotz aller über die Frage angestellten Erwägungen und Prüfungen noch nicht zu geben. Auch auf dem Boden der Finanzwissenschaft stehen sich Freund und Feind gegenüber. Aber die Gegensätze sind hier wesentlich gemildert durch das interesselose Streben nach objectiver Wahrheit, welches auch, wo ihm die volle Erreichung des Zieles versagt bleibt, doch immer klärend und beruhigend wirkt, und die echten Vertreter der Wissenschaft so wohlthuend unterscheidet von jenen, welche die Wissenschaft in den Dienst der Partei stellen. Zu einer unbedingten Verwerfung der direkten oder der indirekten Steuern ist es in der Finanzwissenschaft in der That nie gekommen, wohl aber zu besonderer Hinneigung oder Abneigung gegen die letzteren, je nachdem man mehr die Unentbehrlichkeit der indirekten Steuern zur Deckung des immer mehr wachsenden Staatsbedarfes, oder deren Verstöße gegen die obersten Steuerprincipien, besonders gegen die gerechte Steuervertheilung im Auge hatte.

Die liberale, in ihren Wellen Alles begrabende Hochfluth der jüngsten Vergangenheit hat mehr die Gegner der indirekten Steuern zum Wort kommen lassen; die Reaction gegen den Alles in seine Atome auflösenden Individualismus in unseren Tagen, namentlich die socialpolitische (nicht socialistische) Richtung, hat nun auch wieder die Freunde derselben wachgerufen. So hatte früher die herrschende Lehre dazu geführt, die Besteurung nach dem Maßstabe des Einkommens auf direktem Wege als die erste Forderung anzusehen, die Besteurung nach dem Maßstabe des Aufwands für Genußmittel (opp. nothwendige Nahrungsmittel) aber und die Erhebung von indirekten Steuern von solchen nur als eine unerwünschte, doch nicht immer zu verneinende, Nothwendigkeit gelten zu lassen. Dem gegenüber gewinnt nun neuerdings die von hervorragenden Autoren (Stein, Wagner, Schäffle) vertretene Erkenntniß immer mehr Boden, daß keine Art der Besteuerung, insbesondere auch nicht die direkte vor der indirekten, an sich und absolut den Vorzug verdiene, daß vielmehr die verschiedenen Steuerarten nur als Theile eines Steuersystemes zu verstehen seien, welches jeder Steuerart seine eigenthümliche Funktion zuweise [2]), wonach die indirekten Steuern in Erfüllung ihrer speciellen Aufgabe durch direkte nicht ersetzt zu werden, die direkten Steuern aber auch ihrerseits nicht zu ersetzen vermögen [3]).

Nur in einem Punkte scheint allseitige Uebereinstimmung zu bestehen, nämlich in der principiellen Verwerfung aller indirekten Steuern von Gegenständen des nothwendigen Lebensbedarfes. Wir haben dieses Verdammungsurtheil hinsichtlich der Steuern von nothwendigen Lebensmitteln an diesem Orte ausdrücklich zu erwähnen, obwohl wir im Folgenden nicht in der Lage sind, uns demselben in seiner Allgemeinheit anzuschließen.

I. Allgemeine Grundsätze.

1. Wesen der Aufwandssteuern.

1. Indirecte Steuern im Gegensatz zu directen Steuern; Idealismus und Realismus in der Finanzwissenschaft.

§ 2. Man kann die specielle Funktion der indirekten Steuern und ihre Aufgabe im Steuersystem unmöglich klar erkennen, wenn man nicht zuvor ihre specielle Natur erkannt hat, wie sie sich aus dem Wesen aller Besteuerung einerseits, und aus der Stellung der indirekten Steuern zu den anderen Arten der Besteuerung andererseits ergiebt, oder m. a. W. die specielle Funktion der indirekten Steuern ist eine Folge der Natur derselben als einer

2) **Stein**, F.W. I. S. 457; **Wagner**, F.W. II. § 430; **Schäffle**, St. Polit. S. 70.

3) **Schäffle**, St.Polit. S. 199 ff.

besonderen Gattung von Steuern und ist mit ihrem Wesen nothwendig gegeben. Eine Verständigung über das Wesen der indirekten Steuern ist daher unerläßlich, obwohl bei der Vieldeutigkeit der herkömmlichen Unterscheidung von direkten und indirekten Steuern schon dieser erste Schritt auf dem Wege der Erkenntniß mit nicht unerheblichen Schwierigkeiten verbunden ist.

Gewöhnlich versteht man unter indirekten Steuern Verbrauchs- oder Consumtionssteuern, welche man als indirekte Steuern bezeichnete, weil bei dem Erhebungsmodus der finanziell wichtigsten Abgaben dieser Art, die Steuer nicht unmittelbar von demjenigen erhoben wird, der dadurch besteuert werden soll (dem Steuerträger), sondern von einer Mittelsperson (dem Steuerzahler), von welcher vorausgesetzt wird, daß sie im Stande und Willens sei, sich für die vorschußweise geleistete Zahlung durch Ueberwälzung an den eigentlichen steuerpflichtigen Consumenten schadlos zu halten [4]).

Nach der in den Einnahme-Voranschlägen (Etats) von der Praxis angewendeten Eintheilung werden nun aber den indirekten Steuern nicht nur die indirekt erhobenen Verbrauchssteuern zugerechnet, sondern auch direkt erhobene, wie z. B. Abgaben vom Kauf oder der Einkellerung von Wein durch Private, beim Einbringen zoll- oder accisepflichtiger Waaren für den eigenen Hausgebrauch u. s. w.; ferner direkt erhobene Steuern von Gegenständen des Gebrauchsvermögens, sogen. Luxussteuern auf Hunde, Pferde, Wagen; weiter Verkehrssteuern, wie Stempelabgaben oder Accisen vom Liegenschaftsverkehr, vom Effectenverkehr, von Verträgen, durch welche vermögensrechtliche Dispositionen getroffen werden u. dgl.; endlich Licenzen, Sporteln und Taxen, welche die Finanzwissenschaft unter dem Begriffe Gebühren als eine besondere Einnahmeart aufzufassen sich gewöhnt hat, weil sie nicht ausschließlich nach der Leistungsfähigkeit des Abgabepflichtigen bemessen werden, sondern ganz oder theilweise nach der in Anspruch genommenen speciellen Gegenleistung der gemeinwirthschaftlichen Organe, und daher vielfach nach ganz anderen Rücksichten zu beurtheilen sind als die eigentlichen Steuern [5]).

Es ist klar, daß die Unterscheidung von direkten und indirekten Steuern je nach der direkten oder indirekten Erfassung des Steuersubjects (i. S. von Passiv-Steuersubjekt, Steuerpflichtiger) und die in den Etats übliche Eintheilung der verschiedenen Auflagen sehr weit davon entfernt sind, sich gegenseitig zu decken. Gleichwohl hat es nicht an Versuchen gefehlt, die Identität der wissenschaftlichen Unterscheidung von direkten und indirekten Steuern mit der in der Praxis üblichen Eintheilung der Abgabenarten festzuhalten. Nur muß dann natürlich für die wissenschaftliche Unterscheidung die Unterscheidungsgrundlage, das Eintheilungsprincip anders gewählt werden.

So hat J. G. Hoffmann gemeint, der Unterschied zwischen direkten und indirekten Steuern erscheine sehr klar, wenn Steuern auf dem Besitz direkte, auf Handlungen indirekte genannt werden [6]). Die Eintheilung der Steuern in direkte und indirekte ist damit allerdings der üblichen Unterscheidung in den Etats bedeutend näher gerückt worden. Zur völligen Uebereinstimmung der beiderlei Eintheilungen fehlte immer noch Einiges, namentlich hat Hoffmann die von der Praxis unter den indirekten Steuern aufgeführten Luxussteuern auf Hunde, Pferde, Wagen als Besitzsteuern von seinem Standpunkte aus folgerichtig zu den direkten Steuern gerechnet.

Der von Hoffmann betretene Weg ist inzwischen von Anderen nicht wesentlich weiter verfolgt worden. Erst in neuester Zeit hat Schäffle, in übrigens durchaus selbständiger und geistvoller Weise den Hoffmann'schen Versuch, Wissenschaft und Praxis hinsichtlich der Eintheilung der Steuern in direkte und indirekte in Uebereinstimmung zu bringen, wieder

4) **Wagner**, F.W. II. § 331 u. 338; **Rau**, III. § 293.

5) **Wagner**, F.W. I. § 136—147. s. oben „Gebühren" §. 1.

6) **J. G. Hoffmann**, die Lehre von den Steuern, Berlin 1840, S. 71.

aufgenommen, indem er den zwischen beiden bestehenden Unterschied auf den Unterschied in der „Methode der Einsteuerung“ zurückführt[7]). Nach ihm sind zwei Methoden der Einsteuerung möglich und unerläßlich: „Der Staat geht theils direkt auf die Steuerquellen los und ermittelt sie selbst, indem er sämmtliche Vermögen und Einkommen, sämmtliche Vermögenshauptbestände und Einkommenshauptarten nach ihrem Bestande während der laufenden Steuerperiode bei allen Steuersubjekten aufsucht, bemißt und belastet. Anderntheils ermittelt der Staat den Vermögen- und Einkommenstand der Steuersubjekte gar nicht, er erfaßt die Steuerquelle nur mittelbar in der lebendigen Bewegung des Entstehens und der Verwendung einzelner Theile des Vermögens und Einkommens, meist nicht einmal bei dem Steuerträger selbst, sondern bei einem dritten formellen Steuersubjekte, beim Rechtsvorgänger oder Rechtsnachfolger des Steuerträgers.“ Die direkten Steuern erfassen die Steuerquellen (Vermögen und Einkommen) selbst in ihrem „Bestande und Stande“, die indirekten Steuern nur „mittelbar in ihrer Bewegung, in der Aktualität der Entstehungsvorgänge und der Verwendungsfolgen“[8]). Die unmittelbare Erfassung der Steuerquellen führt zur „Allgemeinbesteuerung“ nach der Durchschnittsteuerkraft, die mittelbare ist ihrem eigensten Wesen nach „Specialbesteuerung“ nach der concreten wirklichen, individuellen, zeitweiligen Steuerkraft[9]).

Das Eigenthümliche und Charakteristische der Schäffle'schen Unterscheidung von direkten und indirekten Steuern liegt in der Combinirung der Hoffmann'schen Unterscheidung zwischen Steuern von Besitz und von Handlungen mit jener anderen Unterscheidung, welche vielfach neben der o. a. Eintheilung der Steuern je nach der direkten oder indirekten Erfassung des Steuersubjekts herläuft, aber keineswegs identisch mit dieser ist, nemlich mit der Unterscheidung nach der direkten oder indirekten Erfassung der Steuerquelle, oder nach der „Methode der Einsteuerung“. Es ist nemlich herrschende Annahme, daß die Steuern dem Einkommen, sei es nun im Sinne von Reinertrag oder i. S. von Reingewinn, zu entnehmen und nach dem Einkommen zu bemessen seien. „Quelle und Maßstab der Abgaben ist das Einkommen“[10]). „Die anerkannte Unthunlichkeit einer Erfassung aller Arten von Einkommen, und die einer vollständigen Erfassung einer jeden Art von solchem durch direkte Steuern, und die Unmöglichkeit einer vollständigen Deckung des so hoch gesteigerten Staatsaufwandes durch dergleichen allein haben zur Ausbildung eines Systemes geführt, welches diese letztere zum Theil durch solche Abgaben bewirkt, die auf den Gebrauch und Verbrauch bestimmter Objekte gelegt sind, deren wirklicher Gebrauch und Genuß als Anzeige des Vorhandenseins eines entsprechenden Einkommens betrachtet wird“[11]).

Eine ähnliche Begründung der indirekten Steuern findet sich schon bei Adam Smith[12]), und auch Rau findet, wofern man „auf die Art und Weise, wie die Steuern der Beitragsfähigkeit der Bürger angepaßt werden können“ (Einsteuerungsmethode) sieht, zwei verschiedene Wege: „1) Man kann die Steuerfähigkeit jedes Einzelnen erforschen und ihm danach eine gewisse Steuerlast zutheilen (Schatzungen). 2) Man kann von gewissen Verwendungen auf die Größe des Vermögens schließen und daher die Steuern an die Ausgaben des Steuerpflichtigen anlehnen (Aufwandsteuern[13]).

Es ist gewiß nur eine Variation desselben Gedankens, wenn auch Stein die Besteue-

7) Schäffle, St.Polit. S. 58.
8) Schäffle, l. c. S. 60.
9) Schäffle, l. c S. 63.
10) v. Jakob, F.W., Halle 1837, § 227.
11) v. Malchus, Handbuch der F.W. 1830, § 60.
12) Wealth of Nations, übersetzt von Ascher, Stuttgart 1861, S. 399. „Die Unmöglichkeit, ein Volk mittelst einer Kopfsteuer im Verhältniß zu seiner Einnahme zu besteuern, scheint zu der Erfindung von Auflagen auf Verzehrungsgegenstände geführt zu haben. Weiß der Staat nicht, wie er das Einkommen seiner Unterthanen direct und im richtigen Verhältniß besteuern soll, so versucht er es mittelbar durch Besteuerung der Ausgaben zu thun, in der Voraussetzung, daß diese dem Einkommen in der Regel entsprechen.“
13) Rau III. § 292.

rung der Unterhaltsmittel der arbeitenden Kraft als die indirekte Besteuerung des Einkommens, soweit es aus der Arbeit fließt, bezeichnet[14]). Ganz in diesem Sinne nennt denn auch Schäffle[15]) diejenige Methode der Einsteuerung die indirekte, „welche die Steuerquellen selbst gar nicht ermittelt, sondern Thatsachen[16]), welche auf die Steuerkraft einen Schluß zulassen, zu Steuerobjekten macht, um durch die Steuersubjekte selbst die Steuerlast mit der wirklichen Leistungsfähigkeit ins Gleichgewicht setzen zu lassen“.

Der Versuch Schäffles darf als ein vollkommen gelungener betrachtet werden, sofern seine Definition der indirekten Steuern alle die Abgabenarten darunter zu begreifen gestattet, welche die Praxis zu den indirekten Steuern zu zählen sich gewöhnt hat. Und doch bleiben einige Bedenken. Ist es zulässig, Gebühren, wie es von der Praxis geschieht, als indirekte Steuern aufzufassen, und zwar nicht bloß die als Steuern wirklich erkannten Stempel, Aceisen und andere verkehrsteuerartige Abgaben, sondern, wie Schäffle will, auch Regiminaltaxen, Verwaltungsgebühren, Licenzen, Gerichtsgebühren 2c.? Ist wirklich der Unterschied zwischen Leistungen nach der Leistungsfähigkeit und Leistungen nach der Gegenleistung, wie ihn die neuere Richtung der Finanzwissenschaft immer schärfer entwickelt hat, gegenstandslos?[17]) Ist es nicht besser, darauf zu verzichten, die Eintheilung der Praktiker, die sich an die weniger vollkommene wissenschaftliche Erforschung der Natur der verschiedenen Abgabenarten angeschlossen hat, mit Preisgebung entschiedener wissenschaftlicher Fortschritte zu rechtfertigen? Die eigenthümliche Natur der Verkehrssteuern, welche allerdings zum Theil als Aufwandsteuern fungiren, wie Zölle, Octroi, Wein- 2c., Aceisen, zum Theil aber als Erwerbsteuern anzusehen sind[18]), dürfte bei der unterschiedslosen Vermengung mit den indirekten Steuern ebenfalls nicht zu ihrem vollen Rechte gelangen. Ueberhaupt aber sind der Eintheilung der Steuern in direkte und indirkte nach der Einsteuerungsmethode gewichtige principielle Bedenken entgegenzusetzen. Denn diese Eintheilung geht von der Voraussetzung aus, daß alle Auflagen nur das Einkommen oder den Ertrag mit Schonung des Stammvermögens treffen, und daher auch in erster Linie nach dem Einkommen, Ertrag bemessen werden sollen. Das ist schließlich auch der Grund, warum in der Praxis den Einkommen- oder Ertragssteuern alle anderen Auflagen als indirekte Steuern gegenübergestellt werden. Man hat darin einen gewissen Idealismus in der Besteuerung zu erkennen. Aber hat denn jemand Gewißheit darüber, daß alle direkten Steuern in diesem Sinne, auch wenn sie nach dem Einkommen oder dem Ertrage bemessen sind, wirklich nur das Einkommen, den Reinertrag treffen und das Stammvermögen frei lassen?[19]) Wie häufig ist der Fall bei hohen Besoldungs- und Capitalsteuern, daß Beamte, daß Erwerbsunfähige, daß Wittwen und Waisen von Stammvermögen zehren und dasselbe allmälig aufbrauchen! Dasselbe läßt sich von allen übrigen direkten Steuern, der allgemeinen Einkommensteuer so gut wie von den Ertragssteuern vom Grund und Boden, von Gebänden und von Gewerben sagen. Wie unsicher muß jeder Caleül in der Richtung der Wirkung einer Steuer auf das Stammvermögen sein bei der Verschiedenheit der zahllosen, dieselbe bedingenden Verhältnisse und bei der Unberechenbarkeit der Folgen des Ueberwälzungsproeesses. Eine und dieselbe Steuer,

14) „Ich suche in der Besteuerung der materiellen Bedingungen der arbeitenden Thätigkeit das Einkommen aus der letzteren zu treffen, und deshalb nenne ich diese allein mögliche Besteuerung der Arbeit eine indirecte Steuer.“ Stein, F.W. II. S. 172.
15) Schäffle, St.Polit. S. 59.
16) „Handlungen“ nach Hoffmann.
17) Wagner, F.W. I. § 137, insbes. Anm. 4 u. II. S. 3. die dem I. Cap. „Die Gebühren“ vorausgeschickte Anm. 1.
18) Wagner, F.W. II. 467—472 „Die Besteuerung einzelner Erwerbsacte“ und § 473—484. „Die Besteuerung des Erwerbs durch Anfall und durch Werthzuwachs“.
19) Ricardo, Grundgesetz der Volkswirthschaft und Besteuerung, übersetzt von Baumstark, 1837, S. 145. „Wenn ich von meinem Einkommen von 1000 £ jährlich eine Steuer von 100 £ bezahlen muß, so ist sie wirklich eine Steuer von meinem Einkommen, wenn ich mich mit der Ausgabe des Restes von 900 £ begnüge; aber sie wird eine Capitalsteuer sein, wenn ich fortfahre, 1000 £ auszugeben.“

gleichviel ob direkt oder indirekt, kann in einem Falle das Stammvermögen schonen, im anderen Falle angreifen. Letzteres läßt sich zum Voraus und allgemein weder berechnen noch verhüten [20]). Entscheidend ist hierfür jedenfalls nicht die Einsteuerungsmethode für die eine oder andere Steuerart, sondern schließlich die Gesammtsteuerlast, welche jemand an Steuern jeder Art für Reich, Staat und Gemeinde zu tragen hat, und seine Stellung im gegenseitigen Kampfe der Steuerüberwälzung, dieser eigenthümlichen Form, welche der Concurrenzkampf ums Dasein auf dem Gebiete der Besteuerung annimmt.

Es ist daher wohl räthlicher und förderlicher, dem herrschenden Idealismus in Wissenschaft und Praxis einen gewissen Realismus gegenüberzustellen, welcher statt von dem, was nach vermeintlich apriorischen, idealen Forderungen „Quelle und Maßstab" der Besteuerung sein soll, davon seinen Ausgang nimmt, was thatsächlich Quelle der Besteuerung ist.

2. Aufwandssteuern im Gegensatz zu Erwerbssteuern.

§ 3. An die Stelle des Volksreineinkommens als normaler volkswirthschaftlicher Steuerquelle setzen wir daher das Roheinkommen. Das Reineinkommen eines Volkes ist eine wissenschaftliche Abstraktion. Das roh einkommende Vermögen ist Realität. Mit abstrakten Begriffen zahlt man keine Steuern, dazu bedarf es reeller Mittel, welche eben nur dem roh einkommenden Vermögen entnommen werden können [21]). „Nur das Roheinkommen ist etwas Reales; nur aus ihm wird gelebt, erworben und genossen" (Schäffle). Steuerquelle ist nun aber nicht das roh einkommende Vermögen eines Volkes überhaupt, sondern dem Begriffe der Steuer gemäß nur der in der Gütererzeugung der besteuerten Einzelwirthschaften einkommende Theil desselben. Das Vermögen der Einzelwirthschaften, aus welchem alle Steuer zu schöpfen ist, ist ebensowenig wie das gesammte Volksvermögen eine constante, ruhende Größe. In Wahrheit befindet sich dieses Vermögen in fortwährender Bewegung. Abgesehen von der Bewegung des Vermögens von einer Hand in die andere, von der Bewegung in verkehrsrechtlicher Beziehung, auf welche wir später Gelegenheit zurückzukommen haben werden, läßt sich eine stetige Bewegung der wirthschaftlichen Güter, deren Inbegriff das Vermögen ist, auch nach der technisch-ökonomischen Seite hin beobachten. Die wirthschaftlichen Güter werden durch wirthschaftliche Thätigkeit erzeugt und erworben, um zur Befriedigung menschlicher Bedürfnisse materieller und geistiger Art benützt und verbraucht, zu werden.

Je nachdem die Besteuerung den Proceß des Erwerbs oder der Gewinnung der Güter in's Auge faßt, oder aber den Proceß der Verwendung oder Benutzung derselben, unterscheidet man Erwerbs- und Verwendungssteuern [22]). Die Verwendungssteuern heißt man Consumtions-, Gebrauchs- bez. Verbrauch- und Nutzungssteuern, sofern die Verwendung der wirthschaftlichen Güter in der Consumtion, in der Werthszerstörung bez. Vernutzung znm Zwecke der Befriedigung menschlicher Bedürfnisse besteht. Als Aufwandssteuern erscheinen sie, sofern die in der Verwendung der wirthschaftlichen Güter liegende Werthszerstörung als Aufwand für die Reproduktion des Vermögens und für die Neugewinnung wirthschaftlicher Güter durch die aus der Consumtion ihre Ernährung ziehende menschliche Arbeitskraft aufgefaßt wird.

20) Mill, Grundsätze der polit. Oekonomie, übersetzt von Soetbeer, 1864, V. Buch, 2. Cap. § 7, S. 610: „Daß die Besteuerung ganz auf das Einkommen und gar nicht auf das Capital falle, liegt nicht in der Macht irgend eines Systems fiscalischer Anordnungen." Vgl. hierzu auch Schmoller, die Lehre vom Einkommen 2c. Z. f. St.W. 19. S. 32 f.

21) Als reale Voraussetzung der Besteuerung ist das Roheinkommen schon von Schäffle erkannt worden in dem in manchen Beziehungen immer noch zu wenig beachteten, auch für die Finanzwissenschaft wahrhaft Bahn brechenden Aufsatze „Mensch und Gut in der Volkswirthschaft 2c." Deutsche Vierteljahrsschrift 1861, 4. Heft, S. 275 ff. Schmoller's Entgegnung in der mehrfach allegirten Lehre vom Einkommen 2c. Z. f. St. 19, S. 1 ff. will das Hermann'sche Einkommen nicht als Quelle, sondern eigentlich nur als „Maßstab für die Steuervertheilung" festhalten, übrigens mit wesentlichen Modificationen seines Princips und ohne strenge Consequenz.

22) Wagner, F.W. II. § 336.

An der Stelle der zwar populären, aber vieldeutigen Unterscheidung von direkten und indirekten Steuern nehmen wir so unseren Ausgangspunkt von der Eintheilung der Steuern in Erwerbs- und Verwendungs- oder Aufwandssteuern, welche sich ergiebt, wenn man die Erfassung der Steuerquelle im Verlaufe des technisch-ökonomischen Processes der Güterbewegung in der Einzelwirthschaft als Eintheilungsprincip zu Grunde legt.

3. Verhältniß der Aufwandssteuern zu anderen Steuerarten. Wesen der Aufwandssteuern.

Wagner, F.W. II. § 332—338.

§ 4. Will man das Wesen der Aufwandssteuern genauer erfassen, so ist es nöthig auch deren Verhältniß zu den übrigen Steuerarten in Betracht zu ziehen, welche sich aus der Unterscheidung der Steuern nach den wichtigeren sonstigen Eintheilungsprincipien ergeben. Dabei haben wir vorauszuschicken, daß es eine Eintheilung der Steuern nach verschiedenen Steuerquellen [23]) für uns nicht gibt, da wir in Wahrheit nur eine einzige Steuerquelle kennen, nemlich das roh einkommende Vermögen der Einzelwirthschaften.

Dagegen gehört die Eintheilung der Steuern nach der Bemessungsgrundlage [24]) zu den wichtigsten Unterscheidungsprincipien für die Ableitung verschiedener Steuerarten. Wir sehen dabei wiederum von dem ab, was nach idealistischer Auffassung Bemessungsgrundlage aller Steuern sein soll und was die herrschende Lehre in ihrem Einkommensbegriff ebenfalls gefunden haben will, sofern sie in dem Einkommen nicht bloß die Quelle, sondern auch den ausschließlichen Maßstab der Besteuerung sieht. Wir sind überdies der Ansicht, daß die herrschende Lehre die Begriffe Bemessungsgrundlage und Vertheilungsmaßstab der Steuern unrichtiger Weise mit einander vermengt, und verstehen unter Bemessungsgrundlage die verschiedenen Objekte, nach welchen die verschiedenen einzelnen Steuern thatsächlich bemessen werden, und unter Vertheilungsmaßstab das Princip, nach welchem eine gerechte Steuervertheilung jedem Steuerpflichtigen die von ihm zu tragende Gesammtsteuerlast zumißt.

§ 5. Personal- und Realsteuern. Nach der Bemessungsgrundlage nun sind zu unterscheiden Personalsteuern im Gegensatz zu Realsteuern, je nachdem die Grundlage für die Bemessung der Steuern in der wirthschaftlichen Kraft der steuerpflichtigen Personen gesucht wird, oder aber in den Vermögensobjekten für sich, auf welchen die wirthschaftliche Kraft der besteuerten Personen beruht.

1) Die Personalsteuern sind entweder reine Personalsteuern oder allgemeine Einkommensteuern: a) reine Personalsteuern, wenn auf Vermögenslage, Art, Größe des Einkommens gar keine Rücksicht genommen, und die Steuer lediglich nach der Zahl der Personen oder nach Familien umgelegt wird — Kopf-, Familien-, Herdsteuern; b) Einkommensteuern, wenn die Steuer nach dem Einkommen bemessen wird, welches sich in der Hand einer Person innerhalb einer Steuerperiode vereinigt.

2) Die Realsteuern sind entweder Vermögenssteuern oder Ertragssteuern und zwar a) Vermögenssteuern, wenn die Steuer nach dem Werth des Vermögens oder nach Anzahl, Umfang, Gewicht, Werth 2c. einzelner Vermögensobjekte bemessen wird: b) Ertragssteuern, wenn die Bemessung erfolgt nach dem aus dem Vermögen oder einzelnen Vermögensobjekten zu gewinnenden Reinertrage.

§ 6. Die Aufwandssteuern sind demgemäß für uns Realsteuern, denn sie bemessen die Steuer nicht nach der wirthschaftlichen Kraft der steuerpflichtigen Personen. Die Bemessungsgrundlage liegt für die Aufwandssteuern ausschließlich in den zu dem Ge-

23) Wagner, F.W. II. § 332.

24) Wagner, F.W. II. § 330 u. 333.

brauchsvermögen eines Volkes gehörigen Steuerobjekten. Die Aufwandssteuern sind aber Vermögenssteuern, nicht Ertragssteuern, denn ihre Bemessung im gegebenen Falle erfolgt nicht nach einem den besteuerten Vermögensbestandtheilen etwa abzugewinnenden Ertrage, sondern ausschließlich nach den mit der Anzahl, dem Umfang, dem Gewicht, dem Werth ꝛc. der Steuerobjekte für sich gegebenen Maße, ganz ohne Rücksicht auf die Person dessen, in dessen Hand sich die Vermögensobjekte zur Zeit ihrer steuerlichen Erfassung gerade befinden. Durch die Aufwandssteuern wird in den zur Steuer herangezogenen Vermögensbestandtheilen das Gebrauchsvermögen eines Volkes unmittelbar steuerlich belastet.

§ 7. Aufwandssteuern und ihr Verhältniß zu allgemeinen und partiellen Steuern. Nach dem Umfange, in welchem das roh einkommende Vermögen der besteuerten Einzelwirthschaften erfaßt werden soll, gleichviel ob die Steuer nach der wirthschaftlichen Kraft der Steuersubjekte, oder nach dem Vermögen, oder nach dem Vermögensertrage bemessen wird, lassen sich allgemeine und partielle Steuern unterscheiden. 1) Allgemeine Steuern sind, solche, durch welche, wie z. B. durch die Personalsteuern, die allgemeinen Einkommen-, die allgemeinen Vermögenssteuern, das gesammte Einkommen oder Vermögen eines Steuersubjects erfaßt wird[25]). 2) Partialsteuern sind diejenigen, welche bestimmte Theile des Einkommens, der Vermögens oder der aus Vermögensbestandtheilen fließenden Vermögenserträge belasten[26]).

Die Aufwandssteuern nun sind stets partielle Steuern, da sie stets nur bestimmte einzelne Theile des Gebrauchs- oder Nutzvermögens nach dem durch deren Natur und Beschaffenheit gegebenen Maße erfassen. Eine allgemeine Vermögenssteuer hört in dem Maße auf, bloße Aufwandssteuer zu sein, als sie auch das unter dem Vermögen begriffene Erwerbsvermögen trifft.

Die allgemeine Verbrauchssteuer, wie sie zwar principiell vorgeschlagen[27]), praktisch aber nirgends eingeführt worden ist, hätte ihrer Idee nach die wirthschaftliche Gesammtkraft der steuerpflichtigen Personen zu erfassen und würde sich von der allgemeinen Einkommensteuer nur dadurch unterscheiden, daß sie das Maß jener wirthschaftlichen Kraft nicht dem Gesammteinkommen, sondern dem durch Schätzung zu ermittelnden Gesammtverbrauch abnähme. Sie wäre daher ihrem Wesen nach keine Steuer vom wirklichen Gebrauchsvermögen, keine Aufwandssteuer im Sinne der bestehenden Aufwandssteuer, überhaupt keine Realsteuer, sondern eine Personalsteuer.

§ 8. Aufwandssteuern und ihr Verhältniß zu Besitz- und Verkehrssteuern. Abgesehen von der Bewegung des Vermögens im technisch-ökonomischen Sinne läßt sich auch, wie schon oben § 3 erwähnt, eine nie ruhende Bewegung des Vermögens in besitzrechtlicher Beziehung, von einer Hand in die andere, beobachten. Stets wirksame Ursachen dieses Vermögensverkehrs sind: 1) Die Ablösung der alten Generation durch die neu heranwachsende Generation, welche das Erbe der absterbenden übernimmt; 2) der fortwährende Wechsel der Bedürfnisse, welcher immer wieder im Wege des Tausches unter Verwendung von Geld oder Credit als Tauschmittel den Uebergang der wirthschaftlichen Güter von solchen, denen sie entbehrlich geworden sind, auf solche, welche sie zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse begehren, veranlaßt; 3) die Arbeitstheilung in der Produktion, vermöge welcher das Produkt der einen Unternehmung zum Stoffe für die andere wird und welche immer

25) Die allgemeine Einkommensteuer ist nach der herrschenden Auffassung Reineinkommensteuer; sie ist es auch in Wirklichkeit, aber nur nach der Bemessungsgrundlage, sofern sie nach dem Reineinkommen bemessen wird; dem Effecte nach ist sie eine nach dem Reineinkommen bemessene Belastung des roh einkommenden Vermögens, indem sie wie alle Steuern zum Productionskostenelement für die Gewinnung des Roheinkommens wird.

26) Schäffle's „Einkommensteuerpartialen“ St.Polit. S. 61 wären ein Beispiel für partielle Einkommensteuern opp. der allgemeinen Einkommensteuer.

27) Insbes. Pfeiffer, Staatseinnahmen 1866, II. S. 538–554 Vgl. auch Wagner, F.W. II. § 491.

mehr bewirkt, daß jeder das producirt, was Andere gebrauchen, und von Anderen producirt läßt, was er gebraucht (Lassalle).

Im Hinblick auf die Bewegung des Vermögens sowohl im technisch-ökonomischen als im besitzrechtlichen Sinne sind nun die Steuern einzutheilen in Verkehrssteuern und Besitzsteuern: 1) Die Besitzsteuern erfassen das Vermögen des in einer Hand ruhenden Besitzes, sei es im Ganzen oder in seinen einzelnen Theilen. Die Besitzsteuern gehen ihrem Begriffe nach davon aus, daß der Vermögensbesitz während der Steuerperiode einer Veränderung oder einem Besitzwechsel nicht unterworfen ist. Die Besitzsteuern erfassen daher das Vermögen in seinem muthmaßlichen oder durchschnittlichen Bestande während des Steuerjahrs. Dabei kann die Steuerbemessung selbstverständlich nach der Größe des Vermögens, oder nach seinem Ertrage (im Ganzen oder nach seinen einzelnen Theilen), oder nach dem aus dem Vermögen für dessen Besitzer im Ganzen sich ergebenden Einkommen erfolgen. (Allgemeine Vermögenssteuer, allgemeine Einkommensteuer, Ertragssteuern, Steuern von einzelnen Theilen des Vermögens, namentlich des Nutzvermögens von Wohnungen, Mobiliar, Pretiosen.) 2) Die Verkehrssteuern erfassen das Vermögen in seiner Bewegung, insbesondere beim Uebergang von einer Hand in die andere, beim Besitzwechsel; dabei ergreifen sie das Vermögen nach seiner wirklichen, individuellen Erscheinung bei dem gegebenen Verkehrsakte. Inwieweit die einzelnen Verkehrsakte zur Erzielung eines Jahresertrags oder zu Gewinnung eines Jahreseinkommens beitragen, läßt sich auch nicht einmal annähernd ermitteln. Die Verkehrssteuern verzichten daher ihrem Wesen und ihrer Natur nach auf die Bemessung der Steuer nach dem Ertrage oder Einkommen; sie können ihr Maß nur in dem im Verkehre erscheinenden Vermögen selbst finden. Die Verkehrssteuern sind daher stets Vermögenssteuern.

Die Steuern von den dem persönlichen Gebrauche dienenden Vermögensbestandtheilen oder die Aufwandssteuern können nun an sich sowohl Besitzsteuern als Verkehrssteuern sein, je nachdem sie den in einer Hand ruhenden Besitz solcher Vermögensbestandtheile steuerlich erfassen oder dieselben in ihrer Bewegung während des technisch-ökonomischen Processes oder beim Uebergang von einer Hand in die andere aufsuchen. Da sich jedoch die wichtigsten und allgemeinsten Gegenstände der Aufwandsbesteuerung der Wahrnehmung entziehen, sobald sie aus dem Verkehre treten, indem ihre dauernde Aneignung meist mit dem Verbrauche, d. h. mit der Vernichtung für Zwecke der Bedürfnißbefriedigung zusammenfällt und da sie außerdem in Folge der fortschreitenden Arbeitstheilung immer weniger in der eigenen Wirthschaft des Consumenten selbst erzeugt werden, thatsächlich immer mehr nur im Verkehre vom Producenten zum Consumenten erscheinen und erfaßt werden können, so treten die Besitzsteuern unter den Aufwandssteuern an Bedeutung immer mehr zurück. Die Aufwandsbesteuerung wird immer ausschließlicher Verkehrsbesteuerung[28]). Als Besitzsteuern erscheinen im Wesentlichen nur noch die Aufwandssteuern von Gegenständen des Nutzvermögens, welche nicht mit dem Genuß verbraucht, vernichtet werden, sondern die dauernde Grundlage von Nutzungen abgeben — wie Wohnungssteuern, sowie die unter dem Namen Luxussteuern zusammengefaßten Steuern von Hunden, Pferden, Wagen, Mobiliar, Pretiosen und anderen Luxussachen.

§ 9. Aufwandssteuern und ihr Verhältniß zu direkten und indirekten Steuern. Von allgemeiner Bedeutung ist schließlich auch noch die schon oben § 2 erwähnte Unterscheidung von direkten und indirekten Steuern nach der verschiedenen Art

28) Hieraus folgt natürlich nicht, daß etwa umgekehrt alle Verkehrssteuern auch Aufwandssteuern seien. Während man bisher zu einseitig nur die Verkehrssteuern von einzelnen Erwerbsarten und vom Erwerb durch Anfall, die ausgesprochene Erwerbssteuern sind, als Repräsentanten der V. St. angesehen hat, haben wir hier hervorzuheben, daß auch die große Masse der Aufwandssteuern in Wahrheit Verkehrssteuern sind (s. hierüber auch unten Schall, Erbschafts- und Verkehrssteuern).

der Erfassung des Steuerträgers, je nachdem die Steuer unmittelbar von demjenigen erhoben wird, der mit der Steuer belastet werden soll, oder mittelbar von einem Dritten, von welchem angenommen wird, daß er im Stande sei, die vorgeschossene Steuer auf Diejenigen zu überwälzen, welche man zu besteuern beabsichtigt. Es liegt im Wesen der Aufwandssteuern, daß sie Denjenigen belasten wollen, welcher wirthschaftliche Güter zur Befriedigung persönlicher Bedürfnisse verwendet. Aber dieselben Gründe, welche die Aufwandssteuern vorzugsweise als Verkehrssteuern zu gestalten nöthigen, namentlich der Umstand, daß ihre Verwendung durch den Consumenten Consumtion, Vernichtung für Zwecke der Bedürfnißbefriedigung ist, nöthigt zu einer dieser Werthszerstörung vorhergehenden Erhebung spätestens im letzten Stadium der Circulation der davon betroffenen Objekte beim Uebergang in den Besitz des Consumenten. Vielfach ist es von Vortheil oder durch die Gestaltung des Verkehrslebens geboten, die Steuerobjekte schon in der Hand des Producenten und im Stadium der Erzeugung aufzusuchen. Die direkte Erhebung der Aufwandssteuern vom Consumenten wird daher zur verschwindenden Ausnahme und ist nur für die in der eigenen Wirthschaft des Consumenten selbst erzeugten Güter denkbar, so z. B. wenn der Bierbrauer zugleich auch für seinen eigenen Bierconsum besteuert wird [29]). Die Aufwandssteuern von zum Verbrauchsvermögen gehörigen Gütern des Consums sind daher der Natur der Sache nach vorwiegend indirekte Steuern. Die direkte Erfassung des Steuerträgers ist im Wesentlichen nur möglich bei der Besteuerung des Nutzvermögens, insbes. der sogenannten Luxusbesteuerung, welche hier zur direkten Besteuerung des im Besitze der besteuerten Vermögensgegenstände Befindlichen wird, indem sie die daraus gezogenen Nutzungen direkt und unmittelbar in der Person Dessen trifft, dem sie zu Theil werden. Doch kann auch hier indirekte Erhebung durch Vermittlung Dritter vorkommen, so z. B. bei der Erhebung der Miethsteuer durch den Hauseigenthümer [30]) [31]).

§ 10. Als das eigentliche Wesen der Aufwandssteuern wird sich nach dem bisher Entwickelten ergeben, daß sie zwar, wie alle Steuern, aus dem roh einkommenden Vermögen der Einzelwirthschaften erhobene Zwangsbeiträge sind, daß sie aber als Aufwandssteuern zur Deckung des öffentlichen Bedarfs ihren besonderen Charakter dadurch erhalten:

1) daß sie das roh einkommende Vermögen nicht beim Erwerb oder der Gewinnung, sondern im Hinblick auf dessen Verwendung für Zwecke individueller persönlicher Bedürfnisse erfassen (Unterscheidung nach der Seite der Erfassung der Steuerquelle im Verlaufe des ökonomischen Processes der Güterbewegung);

2) daß sie die Größe der Steuer ausschließlich nach objektiven, durch die Beschaffenheit der zur Bedürfnißbefriedigung bestimmten wirthschaftlichen Güter selbst gegebenen Merkmalen bemessen (Unterscheidung nach der Bemessungsgrundlage);

3) daß sie stets partielle Steuern von bestimmten einzelnen Theilen des Verbrauchs- oder Nutzvermögens sind (Unterscheidung nach dem Umfang der Erfassung der Steuerquelle); endlich

4) daß sie meist in der Form von indirekten Verkehrssteuern, seltener in der Form von direkten Besitzsteuern erscheinen [32]).

29) Wagner, F.W. II. § 492.

30) Wagner, F.W. II. § 338 u. 494.

31) Die Rau'sche Unterscheidung von „Schatzungen" und „Verbrauchsteuern" je nach der directen oder indirecten Erfassung des Einkommens als der Steuerquelle wäre an sich logisch nicht unzulässig; aber diese Unterscheidung ist in der Wahl des Unterscheidungsprincips verfehlt, da das Einkommen im hergebrachten Sinne von Reineinkommen, bez. von Reinertrag, nicht Steuerquelle ist, und da, wofern man darunter das roh einkommende Vermögen begreift, alle Steuern das Roheinkommen direct ergreifen. Darüber s. o. § 2.

32) Man kann wohl eine allgemeine Vorstellung von indirecten Steuern und von Aufwandssteuern haben, aber dieselbe kann nicht zur klaren Erkenntniß werden ohne das Zurückgehen auf das Wesen der Besteuerung überhaupt und dies möge die scheinbare, in Wirklichkeit aber unerläßliche Abschweifung in das Gebiet der allgemeinen Steuerlehre an diesem Orte entschuldigen, da wir uns der herrschenden Lehre gerade in den Grundbegriffen nicht immer anzuschließen vermochten.

Wagner, F.W. I. § 143 u. II. § 329, hat außer dem im Texte angegebenen Zweck der Deckung des Staatsbedarfs auch den Zweck „einer veränderten Vertheilung des Volkseinkommens" in den allgemeinen Begriff der Steuer aufgenommen. Ihm hierin zu folgen, könnten wir uns doch nicht entschließen. Eine veränderte Vertheilung des Volkseinkommens kann die Folge der Steuerverwendung, z. B. für Verbesserung der Lage der unteren Classen, sein, je nach der Auffassung der socialpolitischen Aufgabe des Staats; sie kann sich auch als die Folge eines einzelne Classen ungleich belastenden Steuersystems einstellen. Aber die Besteuerung wird im letzteren Falle eben als ungerecht empfunden und bekämpft werden, wie die socialistische Bekämpfung der indirecten Steuern wegen der wirklichen oder angeblichen Ueberlastung der arbeitenden Classen wohl am besten beweist. Es ist immer mißlich, einen Fehler dadurch zu verbessern, daß man in den entgegengesetzten verfällt, indem nunmehr die besser Situirten überlastet werden sollen. Zweck der Steuer wird daher in erster Linie wenn nicht ausschließlich die Deckung des öffentlichen Bedarfs bleiben müssen. Veranlassung zu seiner Erweiterung des Begriffs der Steuer gab W. ohne Zweifel die Nothwendigkeit einer „reellen Besteuerung des Volksvermögens" in Ausnahmefällen, sowie die ganz begründete Tendenz, den thatsächlich bestehenden Steuern vom Verkehr mit Vermögensgegenständen, „der Besteuerung einzelner Erwerbsacte" außerhalb des berufsmäßigen Erwerbs, insbesondere den Steuern vom Conjuncturengewinn, Spielgewinn und von Erbschaften, welche nicht selten das Vermögen selbst angreifen und vom Wagner'schen Princip der Reinertragsbesteuerung aus consequenterweise verworfen werden müßten, gleichwohl gerecht zu werden. Aber sobald man vom „Einkommen" als „der normalen Steuerquelle" absieht, sobald man im roh einkommenden Vermögen die wahre Steuerquelle erkannt hat, sobald ergiebt sich auch die Zulässigkeit einer „reellen" Besteuerung des Volksvermögens sowohl als auch des Einzelvermögens ohne den Sprung ins socialistische Lager, übrigens selbstverständlich nur nach Maßgabe der für alle Bevölkerungsclassen gleichermaßen giltigen Principien der Besteuerung. Darüber unten.

Etwas Anderes als eine veränderte Vertheilung des Volkseinkommens ist die Tendenz mancher Steuern, die Einkommenverwendung und die Vermögensanlage von gewissen Richtungen abzulenken, so bei gewissen Luxussteuern, wie z B. den Hundesteuern die Tendenz dem Ueberhandnehmen der Hunde vorzubeugen. In erster Linie steht wohl aber auch hier stets der finanzielle Zweck.

4. Arten der Aufwandssteuern.

Wagner, F.W. II. § 492—494; Schäffle, St.Polit. S. 364—380; v. Hock, öffentl. Abgaben und Schulden, S. 155; Stein, F.W. II. S. 210; Umpfenbach.

§ 11. In § 10 haben wir den allgemeinen Charakter der Aufwandssteuern näher zu bezeichnen gesucht. Aber daraus, daß alle Aufwandssteuern gewisse Merkmale gleichermaßen an sich tragen, folgt nicht, daß diese gemeinsamen Merkmale das Wesen der thatsächlich bestehenden Aufwandssteuern vollkommen erschöpfen. Im Gegentheil zeigen sich unter den bestehenden Aufwandssteuern trotz der Gemeinsamkeit jener allgemeinen Eigenschaften die erheblichsten Verschiedenheiten. Diese Verschiedenheiten sind es, welche die verschiedenen Formen und Arten der Aufwandssteuern bedingen und welche sich theils aus der verschiedenen Substanz und dem verschiedenen Ursprung (Provenienz) der besteuerten Gegenstände, theils aus der verschiedenen Art der Bedürfnisse, zu deren Befriedigung jene Gegenstände dienen, theils endlich aus dem verschiedenen Modus, welcher bei der Erhebung der Aufwandssteuern zur Anwendung kommt, ableiten lassen.

§ 12. Aufwandssteuern nach den verschiedenen Objekten des Verbrauchs oder Gebrauchs. Nach der Substanz der besteuerten Gegenstände lassen sich verschiedene Arten von Aufwandssteuern unterscheiden, je nachdem man das besteuerte Objekt selbst nach seiner concreten Erscheinung ins Auge faßt, oder aber die Kategorie wirthschaftlicher Güter, welcher das besteuerte Objekt vermöge seiner Substanz angehört.

1) Nach der concreten Erscheinung des besteuerten Objekts unterscheidet man Brot- oder Mehlsteuern, Fleischsteuern, Salzsteuer, Zuckersteuern, Aufwandssteuern (Zölle) von Colonialwaaren, Bier-, Obstmost-, Wein-, Branntwein-, Essigsteuern, Tabaksteuer, Steuern von Zündhölzchen, Seife, Schießpulver, von Heiz-, Leucht- und Bekleidungsstoffen, Steuern auf Pferde, Wagen, Hunde, Wohnungen, Steuern von Papier, auf Spielkarten, Kalender, Zeitungen 2c. 2c.

2) Nach der Kategorie wirthschaftlicher Güter, welcher das besteuerte Objekt vermöge seiner Substanz angehört, werden unterschieden Steuern auf Sachgüter und Steuern auf Dienstleistungen. a) Unter den Steuern auf Sachgüter bieten diejenigen auf Güter des Verbrauchsvermögens wesentliche Verschiedenheiten von den Steuern auf Gegenstände des Nutzvermögens. Die ersteren werden in der Regel Verbrauchs-, Consumsteuern[33]) genannt, die letzteren lassen sich als Nutzungssteuern bezeichnen. Die Verbrauchsbesteuerung ist wesentlich Besteuerung einzelner Consumptibilien. Den Nutzungssteuern gehören die Wohnungssteuern und die Steuern auf sogenannte Luxussachen an. b) Beispiele von Steuern auf werthvolle Dienstleistungen sind Steuern auf Dienstboten, Bediente, ferner auf werthvolle dem Publikum gegen Entgelt dargebotene Leistungen, Güter der Geselligkeit, Bildung, Unterhaltung und Erheiterung[34]), wie Schaustellungen, Produktionen von Seiltänzern, Taschenspielern, Menagerien, Panoramen, theatralische Vorstellungen, Aufführungen, Concerte, Vorträge 2c.

§ 13. Aufwandssteuern auf einheimische und auf ausländische Produkte. Einen durchgreifenden Unterschied der Aufwandsbesteuerung hat namentlich die Herkunft der besteuerten Gegenstände im Gefolge. Es entspricht ganz der Wichtigkeit und Bedeutung dieses Unterschieds für die Erhebung und Verwaltung der Aufwandssteuern, wenn in den Staatshaushaltsetats der Unterschied zwischen Aufwandssteuern auf einheimische Produkte und auf ausländische hauptsächlich ins Auge gefaßt wird. Die Zölle sind im Wesentlichen Aufwandssteuern auf ausländische Produkte[35]).

§ 14. Aufwandssteuern auf Gegenstände des materiellen und des geistigen Bedarfs; Verzehrungs- und Genußsteuern. Von mancher Seite wird einer Unterscheidung der verschiedenen Aufwandssteuern Bedeutung beigelegt, welche von der Art der Bedürfnisse abgeleitet wird, zu deren Befriedigung die besteuerten wirthschaftlichen Güter dienen[36]). Hier stehen sich zunächst wirthschaftliche Güter zur Befriedigung materieller Bedürfnisse und solche zur Befriedigung geistiger Bedürfnisse gegenüber.

1) Die ersteren dienen den Ansprüchen, welche das leibliche Leben in Beziehung auf Wohnung, Nahrung, Kleidung, Erwärmung, Beleuchtung, Reinigung 2c. zu machen hat. Das Maß dieser Ansprüche ist aber ein verschiedenes, je nachdem man bloß die nothdürftige Erhaltung des Lebens im Auge hat, oder das von Gewohnheit, Sitte, Lebensanschauung geforderte reichlichere Maß, oder endlich den auch darüber noch hinausgehenden höheren und feineren Lebensgenuß. Man hat hiernach unterschieden Aufwandssteuern auf Artikel zur Befriedigung von Bedürfnissen des absolut und des relativ nothwendigen Lebensunterhalts und solche auf Artikel zur Befriedigung von Luxusbedürfnissen — Verzehrungs- und Genußsteuern (L. Stein.) Zu den ersteren rechnet man: Salz, Brot, Fleisch, Gemüse, Brennstoffe, Beleuchtungsstoffe (Petroleum), Reinigungsstoffe, die Wohnung, in zweiter Linie kommen die Artikel Bier, Wein, Kaffee, Thee, Zucker, grobe Gewürze; zu den Luxusartikeln werden Branntwein, Tabak, feinere Colonialwaaren, Delikatessen gerechnet.

Ganz abgesehen jedoch vom Einfluß der Gewohnheit und Sitte und von anderen Verhältnissen des äußeren Lebens, Klima, Bodenbeschaffenheit, Beruf 2c., welche den Verbrauch eines und desselben Artikels als zum nothwendigen Lebensunterhalt gehörig oder als überflüssigen Luxus erscheinen lassen, darf man weiter bei der Unterscheidung von Ver-

33) Schäffle gebraucht die Bezeichnung Consumsteuern in dem weiteren Sinne von Aufwandssteuern überhaupt und unterscheidet dann zwischen Gebrauchs- und Verbrauchssteuern. St.-Polit. S. 385.

34) Schäffle, St.Polit. S. 385 u. 389.

35) Auch Rau unterscheidet bei den indirecten Aufwandssteuern solche auf Waaren, die im Innern des Landes im Verkehr sind: Accise oder Aufschlag, und solche von Waaren, welche die Grenze des Staatsgebiets überschreiten: Grenzzölle oder Zölle. Aehnlich auch Andere.

36) Wagner, F.W. II. § 493, Ziff. 2.

zehrungs- und Genußsteuern nicht übersehen, daß der Luxusverbrauch nicht bloß im Verbrauche entbehrlicher Artikel besonderer Art besteht, sondern sich ganz wesentlich durch den Verbrauch feinerer, namentlich seltenerer und theuererer Qualitäten, im Verbrauche überflüssig großer Quantitäten an und für sich nothwendiger Lebens- und Unterhaltsmittel kennzeichnet und vorwiegend zugleich zum Verbrauche unter schönen Formen wird[37]). Auf der anderen Seite ist auch der Verbrauch von Reiz- und Genußmitteln zum Leben unentbehrlich. Die Genußmittel reihen sich dadurch den wahren Speisen an, daß sie analog wie die Sättigung ein Gefühl des körperlichen Wohlbehagens hervorrufen und die Arbeitsfähigkeit des Individuums momentan steigern. Auch physiologisch ist die Trennung von Nahrungsmitteln und Genußmitteln (mit verhältnißmäßig geringerem Nährwerth und energischerer Einwirkung auf das Nervensystem) keine absolute. Die Nahrungsmittel wirken auch als Genußmittel, den Genußmitteln kann ein relativer Nährwerth nicht abgesprochen werden[38]). Eben deshalb können auch Verzehrungssteuern wie Genußsteuern und Genußsteuern wie Verzehrungssteuern wirken; die Unterscheidung zwischen beiden ist eine relative und flüssige, weshalb ihr wohl bei strenger Prüfung eine erheblichere wissenschaftliche oder praktische Bedeutung kaum beigelegt werden kann.

2) Ebenso wie der Verbrauch für materielle Bedürfnisse ist auch der Verbrauch für geistige Bedürfnisse als Gegenstand der Besteuerung denkbar und der Besteuerung thatsächlich unterworfen worden. Vielfach fällt diese Besteuerung zusammen mit der Besteuerung von Dienstleistungen, weil eben zur Befriedigung geistiger Bedürfnisse, wie namentlich bei den geselligen Bedürfnissen, persönliche Dienstleistungen aus dem Gebiete der höheren und niederen Kunst, namentlich der darstellenden Kunst, vorzugsweise geeignet sind (cfr. § 12 2 b). Aber mit der Besteuerung der Dienstleistungen ist die thatsächliche Besteuerung geistiger Bedürfnisse nicht erschöpft, indem hierher auch z. B. die Steuern auf Zeitungen, Kalender, Spielkarten, wohl auch diejenigen auf Papier und andere ähnliche Sachgüter zu rechnen sind.

§ 15. Productions- und Cirkulationssteuern. Bei den an den Vermögensverkehr (oben § 8) sich anschließenden Aufwandssteuern ergeben sich wesentliche Verschiedenheiten, je nach der zeitlichen Erfassung des Steuerobjekts, Verschiedenheiten, welche regelmäßig zugleich auch für den Modus der Steuererhebung von wesentlichem Einflusse sind und daher namentlich für die Steuerverwaltung größere Bedeutung haben.

I. Die den Verkehrssteuern angehörigen Aufwandssteuern schließen sich entweder dem Processe der Erzeugung der besteuerten wirthschaftlichen Güter an, oder aber dem Processe des Umlaufs der Güter, durch welchen sie vom Producenten dem schließlichen Consumenten zugeführt werden. Die Aufwandssteuern dieser Art sind daher entweder Produktions- oder Cirkulationssteuern.

1) Die Produktionsbesteuerung ist entweder Rohstoff- oder Fabrikatbesteuerung:

a) Die Rohstoffbesteuerung bemißt die Steuer nach dem Rohstoff, sei es daß die Menge des erzeugten oder weiter verarbeiteten Rohstoffs, wie z. B. bei der Rübenzuckersteuer direkt genau ermittelt, oder daß die Steuer nach gewissen Merkmalen bemessen wird, welche auf die Menge des erzeugten oder weiter verarbeiteten Rohstoffs einen Schluß zulassen, wie z. B. nach der Größe der zur Rohstoffgewinnung verwendeten Bodenfläche oder, wie bei gewissen Formen der Branntweinsteuer, nach der Größe der zur weiteren Verarbeitung der Rohstoffe dienenden Gefäße.

b) Die Fabrikatbesteuerung bemißt die Steuer nach dem fertigen Produkt, entweder genau nach der thatsächlichen Menge und Güte des Produkts, oder nach Merkmalen im

37) Kostbares Tafelgeräthe, luxuriöse Wohnungsausstattungen 2c.

38) Ranke, die Ernährung des Menschen, München 1876, S. 99.

Verlaufe des Verarbeitungsprocesses, welche mit annähernder Sicherheit auf das thatsächliche Produktionsergebniß schließen lassen[39]).

2) Die Cirkulationssteuern knüpfen die Besteuerung nicht an den Akt der Gütererzeugung, sondern an den Proceß des Güterumlaufs an, indem sie entweder die Zulässigkeit des Transports (Ortsveränderung) der zum Eintritt in den Güterumlauf bestimmten oder im Umlauf bereits befindlichen Güter (Waaren) von der Entrichtung der Steuern abhängig machen — Transportbesteuerung, oder aber indem sie die durch Wiederverkäufer dem Consum zugeführten Verbrauchsgegenstände in der Hand der Wiederverkäufer steuerlich erfassen, — Handelsbesteuerung.

a) Die Transportsteuern, welche vom Waarentransport an der Grenze erhoben werden, heißen Zölle: Einfuhrzölle, wenn sie für den Weitertransport ausländischer Waaren ins Inland (oben § 13.) erhoben werden; Durchfuhrzölle, wenn sie für die Waarendurchfuhr vom Ausland ins Ausland; Ausfuhrzölle, wenn sie vom Transport inländischer Waaren ins Ausland erhoben werden. Die Transportsteuern, welche vom Waarentransport im Binnenland erhoben werden, sind Oktrois, Thorsteuern ꝛc., wenn sie vom Transport in abgeschlossene keinere Gebietstheile, insbes. beim Eingang in Städte zu entrichten sind, oder aber Versandt- bezw. Einlagesteuern, wenn von ihrer Entrichtung der Versandt von einem Ort zum anderen oder, wie beim Wein, die Verbringung in Keller oder sonstige Lagerräume abhängig gemacht wird[40]).

Bei den Transportsteuern, welche für die Verbringung von Waaren in abgeschlossene Gebietstheile zu entrichten sind, bei Grenzzöllen und Oktrois kommt es nicht selten vor, daß sie außer Artikeln des persönlichen Verbrauchs oder Gebrauchs und außer Rohstoffen, Hilfsstoffen und Halbfabrikaten, welche zu solchen verarbeitet werden, auch Artikel besteuern, welche zum Capitalvermögen eines Volkes gehören oder durch die spätere Verarbeitung und Verwendung dem Capitalvermögen zuwachsen.

Transportsteuern der letzteren Art (z. B. auf Maschinen, Maschinenbestandtheile, Bauholz, Eisen) belasten daher das werbende Capitalvermögen und können zunächst wenigstens nicht als eigentliche Aufwandssteuern angesehen werden. Wenn sie aber im Binnenlande überhaupt nicht erzeugt werden, oder wenigstens in einer bestimmten Qualität nothwendig aus dem Auslande bezogen werden müssen, so ist die Wahrscheinlichkeit sehr groß, daß die Abnehmer der fertigen Produkte des Gebrauchs- oder Nutzvermögens, zu deren Herstellung die besteuerten Artikel des Capitalvermögens verwandt werden müssen, die für letztere ausgelegten Steuern im Wege der Fortwälzung übernehmen müssen, oder mit anderen Worten: die das Capitalvermögen zunächst belastenden Tranportsteuern können im Laufe der Zeit gleichwohl wie Aufwandssteuern wirken.

b) Die Abgabe vom Handel oder vom Verkaufe steuerpflichtiger Waaren (Handelssteuern) können entweder vom Großhändler oder was namentlich bei der Weinsteuer vorkommt, vom gewerbsmäßigen Kleinverkäufer (Debitanten, Wirth) für die durch seine Vermittlung zum Consum gelangenden Waaren erhoben werden. Die Handelsbesteuerung ist daher entweder Großhandelsbesteuerung oder Detail- bez. Verschleißbesteuerung (Schäffle).

II. Eine besondere Form theils der Produktions, theils der Handelsbesteuerung stellen die Licenzabgaben dar, welche als jährlich wiederkehrende Leistungen für das Recht, gewisse Gegenstände zu produciren, damit Handel zu treiben oder im Kleinverkehr abzusetzen, zu entrichten sind[41]). Sie haben steuerlich im Wesentlichen denselben Charakter wie Abfindungen, welche bisweilen zwischen Steuerverwaltung und Steuerpflichtigen vereinbart werden, um specielle Berechnungen der zu entrichtenden Verbrauchssteuern auf Grund der Ergebnisse lästiger und mühseliger Einzelcontrolen zu ersparen. Sie unterscheiden sich

39) Wagner, F.W. II. § 492 A. 2 a. α u. β.

40) Transportsteuern vom Waarenverkehr im Binnenland sind auch die innerhalb des Reichs von Staat zu Staat erhobenen sogen. Uebergangssteuern, dann innerhalb der einzelnen Staaten in Süddeutschland (Württemberg, Baden) verschiedene unter den Accisen begriffene Abgaben, welche übrigens zum Theil auch andere Verkehrssteuern, z. B. vom Immobilienverkehr, ferner vom Verkehr mit Dienstleistungen (Schaustellungen, Productionen ꝛc.) in sich begreifen.

41) Wie z. B. in Württemberg die jährlichen Wirthschaftssporteln, in Frankreich die Licenzgebühren (droit de licence) für Wirthe und Weinhändler ꝛc.

aber von diesen Abfindungen, sofern sie nicht wie jene bloß die Detailberechnung der gesetzlichen Steuer ersetzen, sondern selbständig, oft neben den gewöhnlichen Verbrauchssteuern mit Detailberechnung des Steuerbetrags zur Erhebung kommen. Die für die Ertheilung besonderer Gewerberechte zu entrichtenden einmaligen Licenzen oder Concessionsgelder sind als Gebühren zu beurtheilen für die im privaten Interesse des Nachsuchenden ertheilte oder aufrecht erhaltene Erlaubniß zu einem im allgemeinen Interesse besonders zu überwachenden Betrieb.

III. Sämmtliche bisher erwähnten Formen von Produktions- und Cirkulationssteuern haben zur Voraussetzung, daß die Versorgung der Consumenten mit den zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse erforderlichen Verbrauchsgegenständen durch das privatwirthschaftiche Erwerbssystem unter der Herrschaft der freien Conkurrenz erfolgt. Bei den Monopolen nimmt der Staat für Zwecke der Besteuerung die Befriedigung des nationalen Güterbedarfs unter Ausschluß der Privatindustrie selbst in die Hand, sei es nun, daß er zur Erhebung von Steuerzuschlägen die Erzeugung oder den Handel der Rohstoffe (Salzmonopol, Rohtabakmonopol) oder die weitere Verarbeitung derselben und den Kleinverschleiß der Fabrikate (Fabrikations- und Verschleißmonopole) sich ausschließlich vorbehält. Die Befriedigung individueller Bedürfnisse durch die privatwirthschaftliche Thätigkeit ist das Natürliche und bildet die Regel, der Ausschluß der letzteren durch die Monopolisirung die Ausnahme, welche aber dann nothwendig werden kann, wenn andere Besteuerungsformen zu einer ausreichenden Besteuerung sich als ungenügend erweisen oder mit den Principien der Besteuerung in allzu schroffen Widerspruch gerathen würden.

5. Die Aufwandssteuern im Verhältniß zu den Principien der Besteuerung.

Wagner, F.W. II. S. 363—429 und 532—536; Schäffle, St.-Pol. S. 16—26; Stein, F.W. I. S. 481—498.

§ 16. Jede Besteuerung kann von verschiedenen Gesichtspunkten aus beurtheilt werden: die Steuern sollen den auf das roh einkommende Vermögen der Privatwirthschaften zu verweisenden und von diesen ohne specielle Gegenleistung zu übernehmenden Theil des öffentlichen Bedarfs wirklich auch decken und der wachsenden Ausdehnung des Bedarfs entsprechend steigende Erträge zu liefern im Stande sein — das finanzpolitische Steuerprincip —; sie sollen im richtigen Verhältniß zur Steuerkraft der Besteuerten stehen, d. h. die Besteuerten nicht übermäßig belasten — das volkswirthschaftliche Steuerprincip —; die Steuern sollen ferner die Gesammtsteuerlast auf die in Gemeinde, Staat, Reich gemeinwirthschaftlich mannigfaltig verbundenen Privatwirthschaften gerecht vertheilen — Princip der Gerechtigkeit —; und endlich Willkürlichkeiten und Zweifeln über die Höhe der von den Einzelnen zu entrichtenden Steuerbeträge, über die Art und Weise ihrer Entrichtung nach Zeit und Art möglichst wenig Raum geben, die Steuerzahlung nicht unnöthig erschweren und mit möglichst wenig Kosten für die Steuerverwaltung verbunden sein — Princip der Steuerverwaltung —; diese Principien sind keine willkürlichen Forderungen; sie stellen vielmehr die Folgerungen dar, welche sich theils, wie die finanzpolitischen Principien und die Principien der Verwaltung aus der Aufgabe der Gemeinwirthschaften überhaupt und aus dem Zweck der Besteuerung, theils, wie das volkswirthschaftliche Princip, aus dem Verhältniß der Privatwirthschaft der Einzelnen zu der sie umfassenden und verbindenden Gemeinwirthschaft, theils, wie das Princip der Gerechtigkeit, aus dem Verhältniß der gemeinwirthschaftlich verbundenen Privatwirthschaften zu einander mit Nothwendigkeit ergeben. Die tiefere Begründung dieser Principien, welche bei dem heutigen Stande politischer Bildung dem allgemeinen Bewußtsein zwar nahe liegen, in der Regel, wenn auch mit Unrecht, als selbstverständliche, einer weiteren Ableitung nicht mehr

fähige Axiome hingestellt werden, gehört zu den wesentlichsten Problemen der allgemeinen Steuerlehre und muß an diesem Orte als etwas Gegebenes vorausgesetzt werden.

Der Lehre von den Aufwandssteuern in ihrem allgemeineren Theile verbleibt nur die Aufgabe, den Werth dieser Art von Steuern überhaupt mit dem idealen Maße jener an die Besteuerung zu stellenden Forderungen zu messen. Eine objektive Würdigung der Aufwandssteuern wird dabei Vortheile wie Nachtheile für diese Besteuerungsart ergeben, im Ganzen aber zu der Erkenntniß führen, daß zwar die bloße Aufwandsbesteuerung für sich das Problem einer allen Anforderungen entsprechenden Besteuerung nicht zu lösen vermag und daher der Ergänzung durch andere Steuern, insbesondere durch Einkommen-, Ertrags- und Verkehrssteuern nothwendig bedarf, daß aber andererseits gewissen wesentlichen Aufgaben der Besteuerung nur oder vorzugsweise nur die in der Form von Aufwandssteuern aufgelegten Abgaben zu entsprechen vermögen und daß daher diesen Steuern eine bestimmte eigenthümliche Funktion zukommt, vermöge welcher sie als ein unentbehrliches Glied von fundamentaler Bedeutung für jedes vernünftige Steuersystem erscheinen, sobald die Anforderungen an die Thätigkeit der gemeinwirthschaftlichen Organe und Hand in Hand damit die Anforderungen an die Steuerkraft eines Volkes zu Deckung des öffentlichen Bedarfs gewisse Grenzen überschreiten.

§ 17. Die Aufwandssteuern und das finanzpolische Princip.

In der Voranstellung des Grundsatzes, daß die Besteuerung den öffentlichen Bedarf wirklich auch decken muß, „soweit anderweite Deckungsmittel dafür fehlen oder unzulässig" sind [42]), liegt ein unverkennbarer Fortschritt der neueren Finanzwissenschaft gegenüber der früheren Lehre, welche diesen Grundsatz entweder gar nicht anerkannte oder doch wenigstens neben dem von ihr in erster Linie vertretenen Princip der Gerechtigkeit der Besteuerung gegen den Einzelnen nicht zu seinem vollen Rechte gelangen ließ. Die wissenschaftliche Erkenntniß der Bedeutung des finanzpolitischen Princips gehört mit zu den wichtigsten Ergebnissen, welche die Finanzwissenschaft der socialen Auffassung der Volkswirthschaftslehre an der Stelle der früher herrschenden individualistischen Anschauungen zu danken hat. Sie ist die Consequenz der Auffassung der öffentlichen Gewalten als der für die Volkswirthschaft unentbehrlichen gemeinwirthschaftlichen Organe, in welchen alle Einzelwirthschaften zur Einheit eines herrschenden Willens verbunden sind, mit dem Zwecke, dasjenige, was für das gemeine Interesse Aller nur durch die vereinigte Kraft Aller in Stand gesetzt werden kann, durch die vereinigte Kraft und mit den Mitteln Aller wirklich auch herbeizuschaffen.

Vergleicht man nun, inwieweit die Aufwandssteuern dem finanzpolitischen Princip entsprechen, so ergiebt es sich als Vorzug der Aufwandssteuern, daß sie mit der Vermehrung der Bevölkerung und mit dem Wachsthum des Volkswohlstands auch ohne Erhöhung des Steuersatzes steigende Erträge abwerfen und dadurch die Möglichkeit gewähren, den bei fortschreitenden Culturvölkern stets wachsenden öffentlichen Bedarf ohne aufreibende und verbitternde Steuerkämpfe zu befriedigen.

Am nächsten stehen den Aufwandssteuern in dieser Beziehung die Verkehrssteuern auf das werbende Vermögen, auf bewegliche Capitalien (Börsensteuern) und auf den Verkehr mit Liegenschaften, auch die Erbschaftssteuern. Der allgemeinen Einkommen- (oder Vermögens-) Steuer, ferner den speciellen Ertragssteuern vom Capital- oder vom Dienst- und Berufseinkommen vermag nur eine tüchtige Steuerverwaltung bei Declarationszwang und strengen Controlestrafen der Vermehrung des Volkswohlstands entsprechend steigende Erträge abzugewinnen, weil das höhere Einkommen der steuerlichen Ergreifung sich leichter zu entziehen vermag, während die Ertragssteuern von Grund und Boden, von Gebäuden und von Gewerben bei der Schwierigkeit und Kostspieligkeit erneuter Ertragseinschätzungen einen ausgesprochen stabilen Charakter zeigen.

Auf der anderen Seite dagegen unterliegen die Aufwandssteuern nicht selten stärkeren Schwankungen in ihrem Ertrage, in günstigen Zeiten mit stärkerem Verbrauche der Bevölkerung können Ertragsüberschüsse zu weniger dringenden öffentlichen Ausgaben Ver-

42) Wagner, F.W. II. S. 232; Nasse, Gutachten über Personalbesteuerung, Leipzig 1873, S. 1 und 2.

anlassung geben, zu Unwirthschaftlichkeit und zu Verschleuderungen im Staatshaushalt veranlassen, wogegen der Rückgang im Ertrag zu Folge allgemeiner Einschränkung des Aufwands in schlechten Zeiten empfindliche Störungen im Gleichgewicht des Staatshaushalts verursacht. Doch sind nicht alle Aufwandssteuern gleichermaßen diesem Vorwurfe ausgesetzt. Steuern auf Gegenstände des verzichtbaren Lebensgenusses werden von demselben vorzugsweise getroffen, weniger die finanziell wichtigeren Steuern auf Gegenstände des absolut oder gewohnheitsmäßig nothwendigen Bedarfs, wie z. B. auf Salz, auf Tabak, auf Getränke ꝛc.

Auch lassen die Aufwandssteuern eine rasche Vermehrung des Ertrags durch Erhöhung der Steuersätze und Tarife weniger leicht bewirken, da die Steuererhöhung von der Speculation durch Beschaffung größerer Vorräthe zu den niedrigeren alten Sätzen anticipirt und ausgebeutet wird. Oft ist die Möglichkeit einer solchen Vermehrung überhaupt zweifelhaft, sofern die Erhöhung des Steuersatzes eine um so größere Einschränkung des Verbrauchs zur Folge haben kann.

Als Folge dieser Nachtheile kann sich aber einer unbefangenen Würdigung nicht etwa die Verwerfung der Aufwandssteuern überhaupt ergeben, sondern nur die Forderung einer richtigen Auswahl [43]) verschiedener Steuerobjekte, welche insbesondere nicht bloß auf Gegenstände des verzichtbaren höheren Lebensgenusses zu beschränken ist, sondern auch auf passende Gegenstände des absolut oder gewohnheitsmäßig nothwendigen Verbrauchs sich auszudehnen hat, ferner die Forderung einer Ergänzung der Aufwandssteuern durch Ertrags- und Einkommenssteuern, welche bei plötzlichen Bedarfssteigerungen durch Steuerzuschläge den Ausfall leichter und sicherer decken lassen und, eine richtige Veranlagung vorausgesetzt, die Last auf die kräftigeren Schultern der Wohlhabenderen zu legen geeignet sind.

Auch die in manchen Staaten bestehende Einrichtung der „Restverwaltung", welcher die Ueberschüsse der günstigeren Jahre zugewiesen werden, dürfte sich von dem hier vorliegenden Gesichtspunkte aus besonders empfehlen, sofern dieselbe nicht vorherzusehende außerordentliche Bedürfnisse für Bauten ꝛc. ohne Zuhilfenahme des Credits zu befriedigen gestattet und als ein wesentliches und erwünschtes Mittel zur Ausgleichung der nie ganz zu vermeidenden Schwankungen in den Steuererträgen erscheint.

§ 18. Die Aufwandssteuern und das volkswirthschaftliche Princip.

Die einseitige Vorliebe der früheren Lehre für die Principien der Gerechtigkeit ist wohl die Ursache, daß wie dem finanzpolitischen Princip, so auch dem volkswirthschaftlichen Princip der Besteuerung vielfach nur eine stiefmütterliche Behandlung zu Theil wurde und daß dieses Princip in seinem Wesen und in seiner Bedeutung nicht immer richtig und vollständig erfaßt worden ist. Es läßt sich kurz als das Princip der Verhältnißmäßigkeit der Besteuerung bezeichnen. Der Grundsatz der Verhältnißmäßigkeit der Besteuerung ist jedoch nicht zu verwechseln mit der aus dem Princip der Gerechtigkeit sich ergebenden (s. unten) Forderung, daß die Steuerlast auf die besteuerten Einzelwirthschaften verhältnißmäßig gleich vertheilt werden soll, oder mit dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit. Die von einem Volke zu tragende Gesammtsteuerlast kann durchaus gleichmäßig vertheilt sein und den Fanatikern der Gleichheit keinerlei Veranlassung zu Einwendungen und Bemängelungen geben und doch durch übermäßige Höhe Volk und Staat ruiniren oder wenigstens durch einseitige Belastung einzelner Erwerbszweige oder einzelner Richtungen des Verbrauchs störend und zum Schaden des Ganzen in die natürliche Ordnung des wirthschaftlichen Lebens eingreifen.

Volkswirthschaftliche Nachtheile dieser Art sind nur zu vermeiden, wenn die Besteuerung im richtigen Verhältniß steht zu der wirthschaftlichen Reproduktionskraft des Volks und der darunter begriffenen Einzelwirthschaften oder, wie man das gewöhnlich auszudrücken pflegt, zu der Leistungsfähigkeit oder der Steuerkraft der Besteuerten, und wenn sie außerdem im richtigen Verhältniß steht zu der natürlichen, durch die Rangordnung der Bedürfnisse gegebenen Ordnung des wirthschaftlichen Erwerbs und Verbrauchs eines Volkes.

1) Man ist geneigt davon auszugehen, daß die Leistungsfähigkeit einer Person zusammen-

43) Ein Beispiel zweckmäßiger Combination verschiedener Aufwandssteuern bietet die in Württemberg bestehende Getränkesteuer, welche in der Hauptsache die Malzsteuer und die Abgabe vom Ausschank von Wein und Obstmost (Umgeld) umfaßt, wobei in schlechten Weinjahren der stärkere Bierconsum mit höheren Malzsteuererträgen den Ausfall der Weinsteuer decken hilft und umgekehrt.

falle mit ihrer Arbeits-fähigkeit und -Tüchtigkeit und ihrem Vermögen oder mit dem Einkommen, welches sie aus diesen Faktoren durch entsprechende wirthschaftliche Thätigkeit nachhaltig zu gewinnen vermag, und es ist klar, daß diese Größe mit dem Einkommen, welches jemand in Wirklichkeit gewinnt, nicht immer zusammenfällt, und daß daher schon deshalb das wirkliche Einkommen einer Person kein zuverläßiges Maß ihrer Leistungsfähigkeit bildet. Ein rüstiger aber müßiger Rentner z. B. und ein fleißiger Geschäftsführer haben vielleicht dasselbe Einkommen: und doch ist der Rentner leistungsfähiger. Denn wenn er auf die Annehmlichkeiten des süßen Müßiggangs verzichten wollte, könnte er sein Einkommen verdoppeln, während der Erwerb des Geschäftsführers dessen ganze Zeit und Kraft in Anspruch nimmt und keine weitere Steigerung zuläßt. Aber mit dem Verhältniß des Einkommens einer Person zu ihrer Erwerbsfähigkeit ist das konkrete Maß der Leistungsfähigkeit noch nicht vollständig gegeben. Sie hängt ebenso sehr weiter noch von der Größe und Dringlichkeit der auf das betreffende Einkommen angewiesenen Bedürfnisse ab. Die konkrete, wirkliche Leistungfähigkeit einer Person ist daher bedingt durch das Verhältniß ihres Vermögens oder Einkommens einerseits zu der Größe ihrer Erwerbsfähigkeit und andererseits zu der Größe und Dringlichkeit ihrer Bedürfnisse, und zwar in der Weise, daß bei gleichem Einkommen die Leistungsfähigkeit um so geringer ist, je mehr die auf dessen Erwerb gerichtete Thätigkeit die ganze Zeit und Kraft des Erwerbs in Anspruch nimmt und je mehr andererseits deren Ergebniß nur eben zur Befriedigung des Nothbedarfs zureicht; umgekehrt ist bei gleichem Einkommen die Leistungsfähigkeit einer Person um so größer, je kleiner die Anstrengung und je größer der Ueberschuß ihres Ergebnisses über den nothwendigen Lebensunterhalt. Ein Familienvater mit zahlreicher Familie und großen Ausgaben für Ernährung und Erziehung seiner Kinder ist daher weniger leistungsfähig als ein Junggeselle bei gleichem Einkommen; ein bedürfnißloses und arbeitstüchtiges Volk leistungsfähiger als ein an große Ansprüche gewöhntes und durch Luxus verweichlichtes und geschwächtes Volk. In allen Fällen wird nun die Auflage einer Steuer dann nicht außer Verhältniß zur Leistungsfähigkeit stehen, wenn es dem Besteuerten möglich ist, um den Betrag der Auflage entweder durch vermehrte Thätigkeit technische Fortschritte 2c. mehr zu verdienen, oder durch Einschränkung unnöthigen Verbrauches weniger zu verbrauchen. Der Einzelne, wie das ganze Volk, wird sich dabei durch die Besteuerung nicht gehindert finden, neben der Erhaltung des bisherigen Vermögens auch einen dem Steuerbetrage entsprechenden Gleichwerth immer von Neuem hervorzubringen. Nach dieser *subjektiven* Seite hin aufgefaßt, läßt sich daher das volkswirthschaftliche Princip auch als das Princip der Nachhaltigkeit der Besteuerung bezeichnen und fällt sohin zusammen mit demjenigen, was auch schon als „der Begriff der Steuerproduktion“ bezeichnet worden ist[44]).

2) Nach der *objektiven* Seite, hinsichtlich der Wirkung der Besteuerung auf die objektiv gegebene Ordnung des Wirthschaftslebens, ist das Princip der Verhältnißmäßigkeit als das „Princip der verhältnißmäßigen Deckung sowohl der staatlichen als der nichtstaatlichen Bedarfe“[45]) formulirt worden. Auf diesem objektiven Standpunkt ist Aushungerung der außerstaatlichen Bedarfe durch einen gefräßigen Staatshaushalt ebenso ausgeschlossen wie die materielle Verkümmerung und Verlotterung des Staats durch eine egoistische Sparsamkeit. Staatliche und nichtstaatliche Bedarfe sind im Verhältniß ihrer Bedeutung für die Erhaltung und Entwicklung der ganzen Gesellschaft, einschließlich aller Glieder der letzteren, gleichermaßen berechtigt (Schäffle).

Beides, das Princip der Nachhaltigkeit der Besteuerung und das Princip der verhältnißmäßigen Deckung aller Bedarfe, sind, richtig erfaßt, nur verschiedene Seiten eines und desselben Grundprincips, des volkswirthschaftlichen Princips der Verhältnißmäßigkeit der Besteuerung. Nach der subjectiven Seite hin, im Verhältniß zur Steuerkraft eines Volkes ergibt sich aus dem Princip der Verhältnißmäßigkeit die Forderung, daß das Volk durch die Besteuerung nicht verarmen soll; nach der objektiven Seite, nach der Seite ihres Verhältnisses zur natürlichen Ordnung des wirthschaftlichen Erwerbs und Verbrauchs ist es die Forderung, daß die Besteuerung von einseitiger Belastung und Verkümmerung einzelner Seiten des wirthschaftlichen Lebens, sich ferne halten soll.

Da man sich an die Auffassung gewöhnt hat, die Steuern, welche die gemeinwirthschaftlichen Organe für ihre Zwecke erheben, für verloren zu erachten, so hat man sich Mühe gegeben, die „Grenze“ zu bezeichnen, bis zu welcher der öffentliche Bedarf den Volkswohlstand in Anspruch nehmen darf, ohne ihn zu erschöpfen. Es lag nahe, daß man dabei in erster Linie auf die Ueberschüsse kam, welche die Wirthschaft eines Volkes in dem Werth der neu hervorgebrachten Güter über den Werth der hierfür verbrauchten Güter abwirft. Aber man übersah dabei, daß die Steuern zwar dem privaten Bedarf der Einzelnen, nicht aber dem Volke im Ganzen verloren gehen. Denn in den Leistungen von Reich, Staat und Gemeinde tritt den Steuern ein selbständiger Gegenwerth gegenüber. Der mit Steuern hiefür bestrittene Aufwand ist Nichts, als der von der Gesammtheit Aller auf ihr Vermögen übernommene Theil der Produktionskosten für diese Gemeingüter. Nach dem allgemeinen wirthschaftlichen Gesetz der Erreichung maximalen Nutzens mit minimalen Opfern, kann für den Proceß der Erzeugung von Gemeingütern nur die Forderung aufgestellt werden, daß die Leistungen der gemeinwirthschaftlichen Organe den hiefür gebrachten Vermögensopfern im Werthe zum mindesten gleichkommen, und dem Volke, wie die privatwirthschaftliche Consumtion und mit dieser immer wieder von Neuem die Kraft geben, die verbrauchten Güter jeder Art zu reproduziren. Günstige Resultate in dieser Richtung werden nur zu erwarten sein, wenn eine

44) Stein, F.W. I. S. 495.

45) Schäffle, St.-Polit. S. 17.

Regierung nur zu solchen Ausgaben schreitet, von welchen ein thatsächlicher Nutzen für das Gemeinwohl mittelbar oder unmittelbar sich erwarten läßt, und wenn sie auch die nützlichen Ausgaben auf das für Erreichung des Zweckes wirklich nothwendige Maß beschränkt. Einfacher läßt sich daher auch sagen: die Grenze für die Besteuerung beginnt da, wo die Nützlichkeit oder die Nothwendigkeit der durch sie ermöglichten Staatsausgaben aufhört.

Dem entspricht auch der wirkliche Hergang bei allen Steuerbewilligungen. Der Schwerpunkt fällt hier stets auf die der Steuerbewilligung vorausgegangene Ausgabenbewilligung, bei welcher nach der Rangordnung der Bedürfnisse der für die Steuerbewilligung maßgebende Staatsbedarf festgesetzt wird, ohne Rücksicht auf den früher vorhandenen Vermögensstamm, vielmehr ausschließlich unter Abwägung des Werths der Befriedigung öffentlicher Bedürfnisse für das Gemeinwohl (die Nützlichkeit der Ausgaben) und unter Prüfung des für die entsprechenden Leistungen der gemeinwirthschaftlichen Organe nothwendig zu machenden Aufwands (die Nothwendigkeit der Ausgaben).

Die übermäßige Belastung eines ganzen Volkes in der Weise, daß solche dauernd zur Verarmung desselben führen müßte, der Fall, welcher von der Theorie an dieser Stelle vielfach ausschließlich ins Auge gefaßt wird, wird sich unter gewöhnlichen Verhältnissen von selbst verbieten und ist wohl nur als Ausbeutung eines Volkes mit den Gewaltmitteln einer rücksichtslosen Fremdherrschaft oder als Folge von Verschleuderungen und von Verschwendung im öffentlichen Haushalt denkbar. Größer ist die Gefahr einer, wenigstens zeitlichen Ueberlastung Einzelner oder einzelner Gesellschaftsklassen und diejenige einer einseitigen Belastung und Verkümmerung einzelner Seiten des wirthschaftlichen Lebens.

Das einfachste und sicherste praktische Mittel, auch diese Klippe zu vermeiden, ist die möglichste Vertheilung der Steuerlast nicht bloß räumlich und dem Umfange nach in der Weise, daß sich die Steuerlast auf alle Wirthschafskreise und das gesammte Vermögen eines Volkes ausdehnt, sondern auch zeitlich dadurch, daß die von den Einzelnen zu tragende Gesammtsteuerlast dem in der Zeit sich erstreckenden Verlauf der Reproduktion des Vermögens entsprechend in möglichst viele zeitliche auf einander folgende Theilzahlungen aufgelöst wird. Das allgemeine physikalische Gesetz, daß jede Last durch Vertheilung des Drucks erleichtert wird, findet seine analoge Anwendung auch auf die Steuerlast. *Die Forderung der möglichsten Vertheilung der Steuerlast, in ihrer selbständigen Bedeutung bis jetzt von der finanzwissenschaftlichen Theorie nirgends gewürdigt, ist gleichwohl für die specielle Steuerlehre weitaus die wichtigste Folgerung aus dem Princip der Verhältnißmäßigkeit der Besteuerung.* Sehr einfach ergiebt sich von hier aus auch die Erkenntniß, daß das noch jetzt nicht selten sich äußernde Verlangen nach einer einzigen Steuer nicht bloß praktisch undurchführbar, sondern auch principiell verwerflich ist.

Aus der Forderung möglichster Vertheilung des Steuerdrucks folgt nun insbesondere die Unentbehrlichkeit der Aufwandssteuern für jedes Steuersystem, sobald die Steuerlast entschieden fühlbar zu werden beginnt. Denn 1) läßt sich die Steuerlast, welche die direkten Erwerbssteuern, insbesondere die speciellen Ertragssteuern vorzugsweise den dem Erwerbe dienenden Vermögensbestandtheilen, sowie bestimmten einzelnen Volks- und Berufsclassen aufbürden, nur durch die Aufwandssteuern auch auf das Gebrauchs- und Nutzungsvermögen vertheilen, welches bei steigender Cultur eine immer größere Quote des Volksvermögens durch alle Schichten der Bevölkerung in Anspruch nimmt. Der Besteuerung des unbeweglichen Vermögens durch Grund- und Gebäudesteuern und des Besitzwechsels von Liegenschaften gegenüber ermöglichen die Aufwandssteuern eine entsprechende Belastung auch des beweglichen Vermögens. Auch Ausländer, welche nur als Consumenten am Wirthschaftsleben Theil nehmen und alle öffentlichen Einrichtungen und Anstalten mit genießen, werden am ungezwungensten durch Aufwandssteuern zu den Staatslasten herangezogen. 2) Hiezu kommt noch weiter, daß die wirthschaftliche Thätigkeit der Besteuerten, welche sie in dem roh einkommenden Vermögen die Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts und zur Steuerzahlung 2c. gewinnen läßt, ein in der Zeit sich erstreckender Proceß ist. Keine Steuerart vermag diesem Proceß so natürlich sich anzubequemen, wie die in der Form von Verkehrssteuern erhobenen Aufwandssteuern, welche mit dem Preise der besteuerten Verbrauchsgegenstände verschmelzen und successive in kleinen kaum fühlbaren Beträgen in dem Maße bezahlt werden, in welchem der Consument durch die Früchte seiner Arbeit zu deren Anschaffung und Verbrauch in Stand gesetzt wird. Die Aufwandssteuern sind daher zugleich das Mittel zur zeitlichen, dem Verlaufe des Produktionsprocesses entsprechenden Vertheilung der Steuerlast.

In dieser Vertheilung der Steuerlast nach beiderlei hier denkbaren Richtungen liegt eine der wesentlichen Funktionen der Aufwandssteuern; sie ist auch wohl der hauptsächlichste Erklärungsgrund für die Popularität dieser Steuern, welche weder theoretische Bedenken noch politische Agitationen zu erschüttern vermochten.

An Bedenken, welche sich als volkswirthschaftliche Bedenken zusammenfassen lassen, hat es freilich niemals gefehlt. Man hat den Aufwandssteuern den Vorwurf gemacht, daß sie bei indirekter Erhebung für den zunächst steuerpflichtigen Geschäftsmann die Nothwendigkeit eines größeren Betriebscapitals herbeiführen, um die Steuer für den Consumenten vorschießen zu können und daß sie demzufolge den Consumenten außer mit der Steuer für den Staat auch noch mit dem Zins für die verauslagte Steuer belasten; daß sie den Großbetrieb einseitig begünstigen, den Verkehr, die richtige locale und internationale Arbeitstheilung, die Entwicklung der Technik hemmen; zu Defrauden, Schmuggel, Bestechungen reizen und dadurch das Geschäftsleben corrumpiren.

Allein diese Vorwürfe treffen zum Theil auch andere Steuern, können also speciell gegen die Aufwandssteuern nicht in die Wagschale gelegt werden, indem z. B. auch hohe direkte Steuern, Gewerbe-, Gebäude-, Grundsteuern rc., den Geschäftsmann zu einem größeren Betriebscapital nöthigen oder, wenn, wie bei Gewerbe-, Kapital- und Dienst-einkommensteuern, die Steuerveranlagung auf Fassionen sich stützt, zu Defrauden reizen. Zum Theil sind jene Vorwürfe nur für einzelne Aufwandssteuern oder gar nur für einzelne Erhebungsarten von solchen, nicht für die Aufwandssteuern überhaupt zuzugeben, wie der Vorwurf, daß sie den Großbetrieb begünstigen oder die Entwicklung der Technik hemmen; namentlich in letzterer Beziehung sind auch Beispiele namhaft zu machen, wo sich die Aufwandsbesteuerung der Entwicklung der Technik förderlich gezeigt hat, wie z. B. die Rohstoffbesteuerung beim Bier, Branntwein, Zucker. Theilweise sind die erhobenen Vorwürfe in ihrer Allgemeinheit doch kaum genügend zu substantiiren, wie die Behauptung, daß die Aufwandssteuern die richtige locale und internationale Arbeitstheilung hemmen.

Richtig ist wohl nur, daß die Aufwandssteuern, sofern sie vom Verkehr mit Verbrauchsgegenständen erhoben werden, den Verkehr belästigen und daß sie, wenn sie den Preis der betreffenden Gegenstände allzusehr vertheuern, die natürliche Ordnung des Verbrauchs und des Erwerbs eines Volkes stören und zur Verwendung weniger zweckmäßiger oder gar gesundheitsschädlicher Surrogate Veranlassung geben können.

Im Allgemeinen lassen sich daher für die Gestaltung des Aufwandsbesteuerung vom volkswirthschaftlichen Standpunkte aus folgende Forderungen ableiten:

1) Für den inneren Verkehr sind, um einerseits den Verkehr so wenig als möglich zu belästigen und anderseits der Steuervertheilung möglichst Raum zu geben, Gegenstände möglichst allgemeinen Gebrauches für die Besteuerung zu wählen. Für den äußeren Verkehr ist die Belästigung im Wesentlichen dieselbe, ob wenig oder viel Artikel für zollpflichtig erklärt werden. Der Forderung der Vertheilung der Steuerlast entspricht ein Zolltarif um so besser, je mehr er zollpflichtige Artikel umfaßt; der Ausdehnung der Zollpflicht auf Artikel, welche nicht Verbrauchsgegenstände sind und auch bei späterer Verarbeitung vorzugsweise dem Capitalvermögen eines Volkes zuwachsen, steht im Wege, daß solche Zölle zunächst wenigstens nicht als Aufwandssteuern wirken, sondern die Produktion belasten; Zölle auf rohe Erzeugnisse der 3 Naturreiche erschweren die Concurrenzfähigkeit der auf sie angewiesenen Exportindustrieen, wenn die Gewährung von Zollrestitutionen nicht möglich ist, und dürfen, wenn solche Erzeugnisse auch im Inlande hervorgebracht werden, im Interesse der Gleichmäßigkeit der Besteuerung (s. unten) jedenfalls den Ertrag der auf inländischen Erzeugnissen gleicher Art nachweisbar haftenden Steuern nicht übersteigen.

2) Der Steuer- oder Zollsatz soll, um die natürliche Ordnung des Wirthschaftslebens

nicht zu stören und zugleich zur Verminderung des Anreizes zur Defraude, im Verhältniß zum Werth der besteuerten Gegenstände nicht zu hoch sein und soll bei verschiedenen Steuerobjekten in annähernd gleichem Verhältniß zu ihrem Werthe stehen.

3) Die Steuer ist an solche Verkehrsakte anzuknüpfen, welche sich, ohne dem Verkehr unnatürlichen Zwang aufzuerlegen, leicht controliren lassen, also namentlich da, wo der Verkehr der Oeffentlichkeit, der Reclame rc. bedarf, oder auch, ohne daß Abgaben davon erhoben würden, die Cognition oder die Mitwirkung öffentlicher Behörden in Anspruch nimmt, oder wo er an wenigen leicht zu überwachenden Punkten centralisirt ist.

4) Zur Vermeidung unnöthiger Vertheuerung der Verbrauchsobjekte bei indirekter Erhebung soll die Besteuerung möglichst nahe vor dem wirklichen Consum erfolgen.

5) Defrauden, Schmuggel, Bestechungen rc. sind durch scharfe Ueberwachung, strenge summarische Bestrafung, insbesondere aber durch ausreichende Besoldung des Aufsichtspersonals zu unterdrücken.

§ 19. Die Aufwandssteuern und die Principien der Gerechtigkeit.

Wenn man von Steuerprincipien spricht oder sprechen hört, so pflegt man dabei zunächst an die Principien der Gerechtigkeit zu denken. Es wird dabei als unbestritten vorausgesetzt, daß der den Gemeinwirthschaften in Erfüllung ihrer Obliegenheiten erwachsende Aufwand, soweit er durch andere Einnahmen, insbesondere solche aus eigenem Vermögen und aus privatwirthschaftlichem Erwerb, nicht gedeckt wird, eine gemeinsame Last aller gemeinwirthschaftlich verbundenen Einzelwirthschaften darstelle und daher von diesen übernommen oder auf sie vertheilt werden müsse. Es handelt sich daher um das Gerechte in der Vertheilung, um dasjenige, was Aristoteles τὸ δίκαιον τὸ διανεμητικὸν nennt, und um die Fragen, wer hat an der gemeinsamen Last Theil zu nehmen und in welchem Maße. Die eine der Fragen wird mit dem Princip der Allgemeinheit, die andere mit dem Princip der Gleichheit beantwortet, und unter den Principien der Gerechtigkeit versteht man eben diese Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichheit der Besteuerung.

1) Der Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung.

Unter dem Einfluß der socialistischen Lehren ist neuerdings für die sociale Periode, welche die sogen. staatsbürgerliche abzulösen begonnen habe, eine principielle Beschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Besteuerung zu Gunsten „des kleinen Manns“ versucht worden [46].

Allein die Ausbürdung des gesammten Steuerbedarfs auf die Leute mit größerem Einkommen wäre, abgesehen von der Schwierigkeit, die Grenze zu bezeichnen, wo das große Einkommen aufhört und das kleine, steuerfreie beginnt, bei dem populationistischen Schwerpunkt, der thatsächlich auf die Leute mit kleinem Einkommen fällt, gleichbedeutend mit steuerlicher Ueberlastung einer Minderheit, müßte die Consumtionsfähigkeit derselben in hohem Grade einschränken und würde, wenn durchgeführt, im Wege der Rückwälzung in Form von Lohn- rc. Verkürzungen auf Umwegen schließlich doch eine Heranziehung der kleinen Leute zu den allgemeinen Staats- rc. Lasten zur Folge haben. Theoretisch schließt die Forderung der absoluten Steuerfreiheit der kleinen Leute eine Inconsequenz in sich, wenn man, wie das meist geschieht, Quelle und Maß der Steuer im „Einkommen“ findet. Denn von diesem Standpunct aus kann consequenterweise für das kleine Einkommen nur eine entsprechend kleine Steuer, nicht aber absolute Steuerfreiheit gefordert werden. Diese letztere ist aber auch keine nothwendige Consequenz der socialen Auffassung der Volkswirthschaftslehre und der socialpolitischen Erfassung der Aufgaben der gemeinwirthschaftlichen Organe, insbesondere des Staats. Es ist gewiß richtig, daß eine rationelle Vertheilung des Volkseinkommens und Volksvermögens eine hervorragend wichtige, vom Staate in der Gestaltung des Eigenthums- und Verkehrsrechts, im Armenrechte, in der Abhilfe bei Nothständen rc. zu verfolgende wirthschaftspolitische Aufgabe ist. Auch die thatsächliche Gesetzgebung hat in Deutschland wenigstens diese ihre Aufgabe niemals verkannt. Es sind hieraus schon erhebliche Ausgaben für die gemeinwirthschaftlichen Organe erwachsen und vielleicht noch weitere und größere in Aussicht zu nehmen [47]. Aber für die Umlage des hierdurch mitbedingten Steuerbedarfs wäre ein anderes Vertheilungsprincip als das der Allgemeinheit undurchführbar und ungerecht. In den gemeinwirthschaftlichen Organen vollzieht sich die Scheidung des gemeinen Interesses Aller vom Privatinteresse der Einzelnen oder einzelner Gesellschaftsclassen, damit das Interesse des Ganzen als solches, in seiner völligen Reinheit und Unabhängigkeit vom ersteren, zu Stande kommt. An der Verwirklichung des allgemeinen Interesses, des gemeinen Wohls Aller sind aber eben Alle ohne Ausnahme gleichermaßen interessirt. Der hierfür erwachsende Aufwand gehört daher zu den Ausgaben, die von Allen als „nothwendige“ Ausgaben anerkannt werden müssen und welchen auch der kleine Mann sich unmöglich entziehen kann. Die Forderung absoluter Steuerfreiheit der kleinen Leute ist eine mit dem Wesen des Staats im Widerspruch

46) Wagner, FW. S. 310 u. 356.

47) Man denke z. B. an die vom Reiche mit Nachdruck aufgenommene socialpolitische Aufgabe einer allgemeinen Arbeiterversicherung in der Form von Kranken-, Unfall-, Altersversicherung.

stehende Parteiforderung, welche die vom kleinen Mann bei anderen bekämpften Steuerprivilegien für ihn selbst in Anspruch nehmen zu können glaubt. Nicht zu verwechseln mit der Forderung einer absoluten Steuerbefreiung ist die von der Steuergesetzgebung vielfach gewährte Freilassung des sogenannten Existenzminimums. Die Freilassung des Existenzminimus setzt der Natur der Sache nach die Ermittlung des gesammten Einkommens und die Bemessung der Steuer nach dem Einkommen voraus. Auch thatsächlich anerkennt die Steuergesetzgebung die Freiheit des Existenzminimums nur bei der eigentlichen Einkommensteuer, und außerdem bei einzelnen speciellen Ertragssteuern, wie der Lohnsteuer, auch der Capitalsteuer, soferne solche als Einkommensteuerpartialen gedacht sind[48]). Mit der Bemessung der Steuer nach einzelnen Theilen des Verbrauchsvermögens, insbes. mit den Aufwandssteuern, ist die Idee der Freilassung des Existenzminimums unverträglich. Dieselbe beruht vielmehr auf der Erwägung, daß ein gewisses Minimum des Einkommens neben den indirecten Steuern nicht weiter noch durch drückende directe Steuern verkürzt werden sollte, bedeutet aber keineswegs absolute Steuerfreiheit der kleinen Einkommen.

2) Darin, daß, abgesehen von dem Princip der Allgemeinheit, nur eine gleichmäßige Besteuerung den Anforderungen der austheilenden Gerechtigkeit entspricht, besteht allgemeines Einverständniß. Wir gehen aber weiter davon aus, daß, um diesem Grundsatz zu entsprechen, die Vertheilung der Steuerlast so sein muß, daß sie als eine gleiche für Alle empfunden und als eine gleichmäßige von Allen anerkannt ist. Der Maßstab für die Steuervertheilung ist deshalb keine einfache arithmetisch-mechanische Größe, mit der man die Steuern wie mit dem Ellenmaß zumessen könnte. Es liegt nun einmal in der Idee des Staats (wie der übrigen gemeinwirthschaftlichen Organe[49]) als des Trägers des gemeinsamen Wohles Aller, daß derselbe jedem gleich viel werth sein muß und daß jeder dem gemeinen Besten als der Grundlage seiner eigenen individuellen Existenz gleich hohe Opfer zu bringen bereit ist und bringt. Solche Opfer können nicht gemessen, sondern nur wie jene Scherflein der Wittwe im Gotteskasten gewogen und innerlich nachempfunden werden. Das ist die einfache Erklärung der Thatsache, warum alle Versuche der Theorie nach einem absoluten objektiven Maßstab für eine gleiche Steuervertheilung, welchen sie im Einkommen schließlich zu finden glaubte, resultatlos geblieben sind und stets bleiben werden. Das Gerechte in der Steuervertheilung wird allezeit etwas zeitlich (historisch) und örtlich Relatives, durch die Wirthschaftsentwicklung eines Volkes Bedingtes bleiben. Eben deshalb fällt bei der Aufgabe einer gerechten Steuervertheilung der Finanzkunst und der Praxis eine so hervorragende Rolle zu, für welche die Weiterbildung und Vervollkommnung des Steuersystems wohl zeitweilig zum Stillstand, niemals zum völligen Abschluß gelangt. Aber wenn demnach eine gleichmäßige Steuervertheilung im Ganzen stets Problem und ideales Ziel bleiben wird, die Faktoren für die vergleichende Größenbemessung verschiedener Steuern im gegebenen Falle lassen sich gleichwohl unschwer ermitteln.

In Wirklichkeit bemißt jeder die Größe des ihm durch die Besteuerung auferlegten Opfers nach der Bedeutung derjenigen Vermögenstheile, welche ihm in der Steuer entzogen werden. Das Vermögen ist für den Einzelnen wesentlich Mittel zur Befriedigung individueller Bedürfnisse. Der Verzicht auf Bedürfnißbefriedigung wird jedoch verschieden empfunden, je nachdem er eine Schmälerung des absolut nothwendigen, des standesmäßigen oder des Luxusbedarfs in sich schließt. Das Vermögen ist aber ferner für den Einzelnen Ziel und Ergebniß des Erwerbs. Je schwieriger dieser Erwerb, je mehr derselbe Zeit und Kraft des Erwerbenden in Anspruch nimmt, desto stärker fallen Vermögensopfer in das Bewußtsein.

Die Größe des dem Besteuerten auferlegten Opfers bemißt sich also nach dem Verhältniß des Vermögens oder Einkommens zu der Größe der für dessen Erwerb erforderlichen Anstrengung einerseits und zu der Größe und Dringlichkeit der darauf angewiesenen Bedürfnisse anderseits[50]), oder (cfr. oben § 18 Z. 1. S. 346) genau nach denselben Momenten, welche auch für die Leistungsfähigkeit maßgebend sind. Aber die Größe des in der Steuer gebrachten Opfers steht dabei in umgekehrtem Verhältniß zur Leistungsfähigkeit: je größer die Leistungsfähigkeit, desto kleiner das Opfer bei gleicher Steuerhöhe oder, was dasselbe ist, die Steuer muß der größeren Leistungsfähigkeit entsprechend größer sein, um als gleich empfunden zu werden.

Das ist für uns vom Standpunkte der austheilenden Gerechtigkeit der präcis formulirte Inhalt der Forderung einer gleichmäßigen Vertheilung der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Diese Forderung ist das Correlat des Grundsatzes der Leistung nach der Gegenleistung, welcher sich für den durch individuelle Interessen veranlaßten Theil des öffentlichen Bedarfs in derselben Weise als Forderung der austheilenden Gerechtigkeit ergiebt, wie die Forderung der Vertheilung nach der Leistungsfähigkeit für den rein dem allgemeinen Wohl dienenden Aufwand. Jenes erstere Princip, das sog. Gebührenprincip, haben wir schon oben in der Lehre von den Gebühren als eine Forderung der Gerechtigkeit zur Darstellung gebracht. Die specielle Steuerlehre hat nur mit

48) Es ist ganz richtig und consequent, wenn z. B. das württembergische Einkommensteuergesetz vom 19. September 1852 den Rentenbezug von Wittwen, Waisen und gebrechlichen Personen bis zu 350 M. nur dann steuerfrei läßt, wenn zugleich das Gesammteinkommen derselben 350 M. nicht übersteigt.

49) Wozu bisweilen auch Gesellschaften, Genossenschaften zc. für individuelle Zwecke jedoch mit Unrecht gerechnet werden.

50) „Denn sie haben Alle von ihrem Uebrigen eingelegt, diese aber hat von ihrer Armuth Alles, ihre ganze Nahrung, eingelegt.“

den aus jener Forderung für die eigentliche Besteuerung sich ergebenden Grundsätzen der ausnahmslosen Allgemeinheit und der gleichmäßigen Vertheilung derselben nach der „konkreten, wirklichen, der persönlich und zeitlich gegebenen“[51]) Leistungsfähigkeit zu rechnen.

Hier ist vor Allem darauf hinzuweisen, daß gerade vom Standpunkt der Gerechtigkeit aus die schwersten Vorwürfe gegen die Aufwandssteuer erhoben worden sind.

Es wird gegen die Aufwandsbesteuerung geltend gemacht: daß sie theils das Steuerzahlen überhaupt, theils die Höhe der von den Einzelnen zu zahlenden Steuern in das Belieben der Steuerpflichtigen stelle, je nachdem die letzteren selbst ihren Consum regeln, und daß die Aufwandssteuern ihrer Natur nach immer nur einzelne Waaren und Nutzungen steuerlich zu ergreifen gestatten, also gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung verstoßen; sie belasten das kleine Einkommen stärker als das große, weil von dem kleinen Einkommen eine viel größere Quote auf den Verbrauch der hauptsächlich besteuerten Massenartikel entfalle, besonders aber weil die dem Verbrauche der Wohlhabenderen dienenden besseren Qualitäten bei Feststellung der Steuersätze nicht genügend berücksichtigt werden, ebenso werde auch die größere auf ein Einkommen angewiesene Personenzahl von den Aufwandssteuern stärker getroffen. Aus beiderlei Gründen verletze die Aufwandsbesteuerung den Grundsatz der Gleichmäßigkeit, indem sie der geringeren Leistungsfähigkeit des kleinen Einkommens und der stärkeren Familie die größere Steuer auferlege; sie begünstige die reicheren besitzenden Classen und bewirke eine Ueberlastung der Familienwirthschaft in steigendem Maße mit der Vergrößerung der Familie; zahlreich seien endlich die Verletzungen des Grundsatzes der Gleichmäßigkeit den Producenten, überhaupt denjenigen gegenüber, welche die Steuer für den endlichen Consumenten auszulegen haben: Zölle und Steuern auf Rohstoffe wirken sowohl für die Besteuerung selbst als auch bei Rückvergütungen im Falle des Exports der aus versteuerten Rohstoffen hergestellten Erzeugnisse ungleich, indem sie die Verschiedenheiten in der Qualität der Rohstoffe und in der Ausbeute daraus nicht berücksichtigen; ungleiche Wirkungen ergeben sich aus unrichtigen Abstufungen der Steuersätze für Produkte in verschiedenen Verarbeitungsstufen (Rohstoff, Halbfabrikat, Ganzfabrikat); auch seien Ungleichmäßigkeiten bei den verschiedenen Steuerformen, je nachdem ein und derselbe Artikel im Inland producirt oder vom Ausland eingeführt wird (innere Steuer und Zoll), nahezu unvermeidlich.

Auch hier sind die erhobenen Vorwürfe, so begründet sie auf den ersten Blick zu sein scheinen, bei genauerem Zusehen doch von sehr verschiedenem Gewichte. Der Vorwurf der Verletzung der Allgemeinheit und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung, sofern man dabei die Wirkung der Aufwandsbesteuerung auf die Consumenten im Auge hat, ist insofern zum mindesten sehr einseitig, als es sich hier um Aufgaben handelt, welche in vollkommener Weise überhaupt von keiner einzelnen Steuerart für sich gelöst werden können, sondern nur von der Gesammtheit aller Steuern oder vom Steuersystem, und auch von diesem immer nur in möglichst annähernder Weise.

Vom Standpunkt des ganzen Steuersystems aus betrachtet bieten aber gerade die Aufwandssteuern in ganz hervorragender Weise die Mittel sowohl zur Verwirklichung des Grundsatzes der Allgemeinheit als desjenigen der Gleichmäßigkeit der Besteuerung.

Einmal ist die Verwirklichung des Grundsatzes der Allgemeinheit bei den Aufwandssteuern selbstverständlich nicht in der Richtung zu suchen, daß denselben ausnahmslos alle denkbaren Verbrauchsgegenstände unterworfen werden. Allgemeinheit der Besteuerung kann auch durch Aufwandssteuern auf solche einzelne Steuerobjekte erreicht werden, welche Gegenstand allgemeinen ausnahmslosen Gebrauchs sind, weil sie zum Leben entweder wie Salz und Brot thatsächlich unentbehrlich sind, oder wie Bier, Branntwein, Wein, Zucker, Kaffee oder Thee, theilweise auch Tabak nach den Verhältnissen und der herrschenden Consumtions-

51) Schäffle, St.Polit. S. 24.

sitte für unentbehrlich gelten. Die so gern zur Schau getragene Rücksicht auf den kleinen Mann und der von der Hand in den Mund lebenden Bevölkerung muß, wenn sie die Dinge beim Licht betrachtet, den Aufwandssteuern auf unentbehrliche Nahrungs- und Genußmittel für die Verwirklichung des Grundsatzes der Allgemeinheit den Vorzug einräumen vor direkten Personal- oder Einkommensteuern, welche den hier gerade besonders wichtigen volkswirthschaftlichen Rücksichten der zeitlichen Vertheilung der Steuerlast keine Rechnung zu tragen vermögen. Die allgemein herrschende Vorstellung, daß durch Steuern auf nothwendige Lebensbedürfnisse zugleich der nothwendige Lebensbedarf geschmälert werde, eine Vorstellung, welche mit zu dem theoretischen Verdict dieser Steuern geführt hat, ist nur theilweise zutreffend. Steuern auf nothwendige Lebensbedürfnisse können den nothwendigen Lebensbedarf nur in dem Falle verkürzen, wo das Einkommen des Besteuerten zur Bestreitung des Nothbedarfs von Hause aus nicht oder nur nothdürftig ausreicht, d. h. bei Unterstützungsbedürftigen. Aber in diesem Falle hat dann eben die Gesellschaft in der Armenfürsorge auch die auf den Nothbedarf des Unterstützungsbedürftigen entfallende Steuer in der Unterstützung mit zu übernehmen.

In allen anderen Fällen wird durch Steuern auf nothwendige Lebensmittel gerade nicht der Nothbedarf, sondern der Ueberschuß des Einkommens über den Nothbedarf verkürzt, indem diese Steuern den für den Nothbedarf zu machenden Aufwand erhöhen und den für freie Bedürfnisse übrig bleibenden Rest des Einkommens schmälern. Steuern auf nothwendige Lebensmittel sind daher in ihrer Wirkung auf den Besteuerten im Wesentlichen nicht anders zu beurtheilen als Steuern auf entbehrliche Genuß- und Reizmittel und es wäre wohl an der Zeit, wenn sich die Theorie von den Folgen einer zwar sehr allgemeinen aber unklaren und in der Hauptsache unrichtigen Vorstellung befreien würde.

Das Vorurtheil, welches insbesondere jene oberflächliche und äußerliche, die Forderungen der Gerechtigkeit in der Besteuerung mit der bloßen Gleichmäßigkeit nach dem Einkommen identificirende Auffassung gegen die Aufwandssteuern zu erwecken wußte, hat sich mit fast erdrückender Wucht namentlich auf die Steuern von nothwendigen Lebensmitteln geworfen. Und doch sind diese Steuern nicht bloß das schonendste, wirklich humanste Mittel zur Verwirklichung des unanfechtbaren Grundsatzes der Allgemeinheit, sondern zugleich wie die übrigen Aufwandssteuern für ein wirkliche Gleichmäßigkeit bezweckendes Steuersystem nicht zu entbehren, sofern man nur die größere Leistungsfähigkeit nicht in dem größeren Einkommen an und für sich, sondern wesentlich in dem größeren Ueberschuß desselben über den Nothbedarf erkannt hat. Diese größere Leistungsfähigkeit äußert sich unmittelbar in einem den Nothbedarf übersteigenden Verbrauch, bezeugt sich aber nicht etwa bloß durch den Verbrauch entbehrlicher Genuß- und Reizmittel, sondern viel häufiger und durch alle Schichten der Bevölkerung durch einen stärkeren, oft übermäßigen Verbrauch nothwendiger Lebensmittel, was namentlich bei den Getränken, wo das Uebermaß des Verbrauchs augenfälliger ist, zu den bekanntesten und durch die Consumstatistik bis zur Evidenz bewiesenen Thatsachen gehört. Die Aufwandssteuern bieten nun das Mittel, die in dem Verbrauch über den nothwendigen Bedarf sich manifestirende Leistungsfähigkeit in ihren „concreten, wirklichen, individuellen jeweiligen Aeußerungen unmittelbar und speciell mit entsprechenden höheren oder niedrigeren Sätzen je nach der Rangordnung der Bedürfnisse und dem Werthe ihrer Befriedigungsmittel zu erfassen. Die Steuern auf nothwendige Lebensmittel treffen dabei den gewöhnlichen verbreiteten Luxus der großen weniger gebildeten Masse, die Aufwandssteuern auf die entbehrlichen Gegenstände des höheren und feineren Lebensgenusses haben es mehr auf die aristocratische Geschmacksrichtung des Verbrauches abgesehen.

Nach beiden Richtungen — in der schonendsten Durchführung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Besteuerung und in ihrer einfachen, den Lebensgewohnheiten mühelos und von selbst sich anpassenden Wirkung auf eine der wirklichen, individuellen Leistungsfähigkeit entsprechende — Belastung hat man eine weitere wesentliche Funktion der Aufwandssteuern zu erblicken, vermöge welcher sie zur Ergänzung der direkten Steuern unmöglich entbehrt werden können. Denn die direkten Steuern, die Einkommensteuern wie die Ertragssteuern, vermögen ihrer Natur nach nur das Einkommen für sich ohne Berücksichtigung seines Verhältnisses zum Bedarf zu erfassen, erreichen dieses Ziel bei der großen Masse der kleinen, amtlicher Constatirung sich leicht entziehenden Einkommen nur unvollkommen und treffen das Einkommen, auch wo es wirklich ermittelt wird, niemals in seinem wirklichen, sondern stets nur in einem muthmaßlichen, besten Falls dem allgemeinen Durchschnitt entsprechenden Betrage[52]). Die direkten Steuern sind daher nicht blos deshalb drückend, weil sie der zeitlichen Vertheilung der Steuerlast keinen Raum geben, sondern wesentlich auch, weil sie der wirklichen, concreten, individuellen Leistungsfähigkeit, soweit sie durch den Ueberschuß des Verbrauchs über den Nothbedarf gegeben ist, keine Rechnung tragen können.

Es wäre nun aber ebenso einseitig und kann wohl den mit praktischen Steuerfragen Vertrauten am wenigsten in den Sinn kommen, neben den eminenten Lichtseiten der Aufwandsbesteuerung dasjenige zu verkennen, was in anderer Richtung in den gegen sie erhobenen Beschuldigungen Zutreffendes und Wahres enthalten ist.

Es ist wahr, daß die Aufwandsbesteuerung das Einkommen nichtphysischer Personen gar nicht und das kleine Einkommen, sowie den größeren Familienhaushalt stärker belasten; es ist wahr, daß sie je nach ihrer Gestaltung im Einzelnen eine Reihe Ungleichheiten in ihrer nächsten Wirkung auf die Producenten im Gefolge haben können und vielfach wirklich auch haben; es ist ferner wahr, wird aber gewöhnlich weniger hervorgehoben, daß sie der ungleichen Leistungsfähigkeit insoweit, als sie mit der größeren oder geringeren Schwierigkeit des Erwerbs zusammenhängt, nicht genügend Rechnung zu tragen vermögen. Sie treffen das immer wieder vornemlich in Ausgaben für den nothwendigen Lebensunterhalt sich zerschlagende Einkommen der dienenden Classen, des Arbeiters, des Beamten, des Arztes &c., an welchem der Schweiß, die Unlust und Mühseligkeit saurer Wochen klebt, bei gleichem Verbrauche mit derselben Schwere, wie den leichteren Gewinn des Gründers und Speculanten und die Revenuen des über die Arbeit Anderer verfügenden Großgrundbesitzers, Schlotjunkers, Großkaufmanns und Rentners.

Alles zugegeben! Aber man steht hier nicht Uebelständen und Ungerechtigkeiten gegenüber, welchen nur durch Preisgebung der Aufwandssteuern mit sammt ihren unleugbaren Vorzügen abgeholfen werden könnte. Mit nichten! Absolute Vollkommenheit ist zwar in Steuersachen so wenig zu erreichen als auf anderen Gebieten, aber die allem Menschlichen anhaftende Unvollkommenheit läßt sich auch hier auf ein erträgliches Maß zurückführen, theils durch entsprechende Gestaltung der Aufwandssteuern selber, theils durch die Entwicklung der Steuergesetzgebung auf anderen Gebieten des Steuersystems.

Vor Allem muß man darauf verzichten, durch die Aufwandsbesteuerung erreichen zu wollen, was gerade durch sie nicht zu erreichen, sondern anderen Steuerarten vorbehalten ist. Darum überlasse man die stärkere Belastung des größeren Einkommens und die Berücksichtigung der auf ein gegebenes Einkommen angewiesenen Personenzahl derjenigen Steuerart, welche die Steuer nach dem Gesammteinkommen bemißt und deshalb das Gesammteinkommen auch ermittelt — der allgemeinen Einkommensteuer, verlange aber auch von dieser wirklich die leichtere Belastung des kleineren Einkommens durch Degression des Steuerfußes mit Freilassung eines nicht allzu nieder gegriffenen Existenzminimums, die Berücksichtigung der

52) Selbst bei der auf Fassion des Steuerpflichtigen beruhenden, der Idee nach das wirkliche Einkommen zu einem bestimmten Theile auf's peinlichste ermittelnden württembergischen Capital- und Dienst-Einkommensteuer geht es nicht ohne die gesetzliche Fiction ab, daß das auf den Normaltag nach dem Stande an diesem Tag zu fatirende Einkommen mit dem im darauffolgenden Steuerjahre von dem Fatenten wirklich bezogenen identisch sei, was thatsächlich keineswegs der Fall ist.

auf ein Einkommen angewiesenen größeren Personalzahl, ferner der Passivzinsen und anderer die Leistungsfähigkeit mindernder Momente, deren Berücksichtigung eben die Ermittlung des Gesammteinkommens und die Bemessung der Steuer nach dem Gesammteinkommen zur Voraussetzung hat.

Man überweise die Besteuerung des Erwerbs nichtphysischer Personen der Actiengesellschaften ꝛc., ferner die stärkere Belastung des fundirten Einkommens und des müheloseren Erwerbs den speciellen Ertragssteuern und Verkehrssteuern vom Erwerb durch Conjuncturen-, Spiel-, ꝛc. Gewinne und vom Erbsanfall. Verkehrt ist die verbreitete Anschauung, daß eine allgemeine Einkommensteuer ein ausgebildetes System einzelner Specialsteuern vom Erwerb vollkommen zu ersetzen vermöge und umgekehrt. Unmöglich und verkehrt auch das Bestreben bei Specialsteuern vom Erwerb, wie z. B. den speciellen Ertragssteuern, die Gleichheit der Besteuerung durch einen einheitlichen Steuerfuß herzustellen. Nicht in dem einheitlichen, sondern in dem verschiedenen Maß der Besteuerung, — verschieden je nach der Schwierigkeit des Erwerbs, des erzielbaren Reingewinns, der Risicos ꝛc. liegt im Gegensatz zu der allgemeinen Einkommensteuer und in nothwendiger Ergänzung derselben wie der Aufwandsbesteuerung die wahre Aufgabe und die eigentliche Funktion der Specialbesteuerung des Erwerbs. Für die Aufwandsbesteuerung selber aber lassen sich zur Verminderung der vom Standpunkt der Gerechtigkeit gegen sie zu erhebenden Bedenken im Allgemeinen etwa folgende Regeln ableiten:

1) Für die Wahl der Steuerobjekte. Besteuerung einzelner, besonders hierzu geeigneter, unentbehrlicher Lebensmittel (insbes. Salz) zu möglichst schonender Verwirklichung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Besteuerung. Daneben zur Ergreifung einer möglichst gleichmäßigen Besteuerung nach der wirklichen Leistungsfähigkeit Besteuerung von Objecten zwar allgemeinen, aber doch mehr oder weniger verzichtbaren Genusses, insbes. der hauptsächlichsten und verbreitetsten Genuß- und Reizmittel (Bier, Wein, Branntwein, Kaffee, Thee, Zucker, Tabak) und ihrer etwaigen Surrogate, sowie besondere höhere Luxusabgaben für den höher stehenden, distinguirten Lebensgenuß (Südfrüchte, Gewürze, Seidewaaren, Abgabe von Hunden, Equipagen, für den Wohnungsluxus, soweit solcher nicht schon durch die Gebäudesteuer getroffen erscheint, von Mobiliar- und Ausstattungsgegenständen ꝛc.)

2) Steuerbemessung bei inneren Produktionssteuern möglichst nach dem Fabrikat und nach der Qualität desselben.

3) Steuersatz. Abstufung der Steuersätze möglichst nach dem Werth im Interesse verhältnißmäßiger Belastung verschiedener Artikel, namentlich aber auch zum Zweck der richtigen Besteuerung eines und desselben Artikels nach der Qualität oder nach verschiedenen Verarbeitungsstufen, soweit Werthsermittlungen als zu schwierig oder zu umständlich sich erweisen Abstufung nach dem der allgemeinen Anschauung entsprechenden Maß der Entbehrlichkeit der Genüsse.

4) Herstellung möglichster Uebereinstimmung zwischen inneren Steuern und Zöllen auf gleiche oder gegenseitig sich vertretende Artikel.

5) Möglichstes Entgegenkommen und richtige, den concreten Verhältnissen entsprechende Bemessung bei Gewährung von Steuer- und Zollrückvergütungen im Falle des Exports von Erzeugnissen aus versteuerten oder verzollten Gegenständen, ebenso im Falle des Unbrauchbarwerdens von solchen. Steuer- und Zollrestitutionen sollen unter keinen Umständen über den Betrag der wirklich entrichteten Steuern hinausgehen, zur Prämie werden da dies eine nicht zu rechtfertigende Verwendung von Steuern zu Gunsten der Privatinteressen Einzelner in sich schließt, Zollrestitutionen sollen überhaupt nur soweit gewährt werden, als die Identität der eingeführten und wieder ausgeführten Waaren mit Sicherheit angenommen werden kann.

§ 20. Die Aufwandssteuern und die Principien der Verwaltung.

Zu den die Aufwandsbesteuerung besonders charakterisirenden Erscheinungen gehört die Thatsache, daß bei den hauptsächlich wichtigen indirekten Aufwandssteuern die Steuerverwaltung mit der großen Masse der eigentlichen Steuerkontribuenten, den Consumenten, gar nicht in eigentliche Berührung kommt, daß sie es vielmehr nur mit der beschränkteren Zahl derjenigen Geschäftsleute zu thun hat, welche die Gesellschaft mit ihrem Bedarf an steuerpflichtigen Sachgütern versorgen, mit den Producenten, Waarenführern, Händlern, Kaufleuten ꝛc. Auf diese Thatsache lassen sich nun auch die guten und schlimmen Eigenschaften zurückführen, welche vom Standpunkt der Verwaltung aus an der Aufwandsbesteuerung zu loben, bez. zu tadeln sind. Von einer guten Steuerverwaltung verlangt schon Adam Smith mit Recht möglichste Bestimmtheit zur Vermeidung von Zweifeln und Willkürlichkeiten, namentlich bezüglich der Höhe der von dem Einzelnen zu entrichtenden Steuern, möglichste Bequemlichkeit und Billigkeit der Erhebungsweise.

Im Hinblick hierauf besitzen nun die indirekten Aufwandssteuern unleugbar hervorragende Vorzüge.

Die Consumenten, welche diese Steuern nur zu tragen, nicht direkt an die Steuerverwaltung zu zahlen haben, leiden unter etwaigen Verstößen gegen die Bestimmtheit weniger, häufiger gar nicht. Die Steuerzahlung ist für die Consumenten die denkbar bequemste. Es wird gegen sie keinerlei Zwang wegen Bezahlung von Steuern ausgeübt, weder hinsichtlich des Betrags der zu entrichtenden Steuern noch hinsichtlich der Zeit ihrer Entrichtung. Auch verlangt die Aufwandsbesteuerung kein Eindringen in die persönlichen und wirthschaftlichen Verhältnisse des Besteuerten von Amtswegen und keinerlei specielle Controle des Privaten. Das, was die Steuerverwaltung zur überlästigen Bedrängerin des ruhigen Bürgers macht, jene oft kleinlichen und immer pedantischen Plackereien, welche nicht selten drückender sind, oder wenigstens peinlicher empfunden werden als die Höhe der Steuer, all das fällt bei der indirekten Aufwandsbesteuerung für die eigentlichen Steuerträger weg. Die Zeit der Steuerzahlung ist ganz in das Belieben des Steuerpflichtigen gestellt, erfolgt, wenn er Geld zur Verausgabung bereit hat, und in Momenten, wo er dem angenehmen und befriedigenden Gefühl sich hingeben kann, sich für sein Geld etwas angeschafft zu haben, was ihm seine Mittel erlauben. An die Stelle der amtlichen Einschätzung setzt die Aufwandsbesteuerung die „Selbstregulirung“ der Steuer nach Höhe, Zeit und Ort der Entrichtung durch das Steuersubjekt[53]). Die steuerkräftigeren Subjekte besteuern sich durch Mehrverzehrung selbst. Die schwächeren Steuerkräfte entlasten sich selbst durch freiwilligen Verzicht auf Mehrverbrauch, je nach dem Maße der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel. Die Steuerverwaltung sieht hier die Steuerkräfte selbst die für die Verwaltung eigentlich unlösbare Aufgabe der Einschätzung nach der wirklichen Leistungsfähigkeit sich abnehmen, ohne jeglichen Aufwand der Verwaltung an Zeit und Mühe für Herstellung kostspieliger Katasterwerke. Die freiwillige Steuerentrichtung macht Mahnungen und Steuerexecutionen und deren Kosten überflüssig; die örtliche Bewegung namentlich der arbeitenden Classen bereitet der Steuererhebung keine Schwierigkeit und ermöglicht beträchtliche Ersparnisse. Faßt man so die Wirkung der Besteuerung auf die Consumenten ins Auge, so läßt sich gewiß auch vom Standpunkte der Steuerverwaltung aus eine vollkommenere Art der Besteuerung kaum denken als eben die indirekte Aufwandsbesteuerung, welcher es gelingt, die gesteigertsten Anforderungen in Beziehung auf Bestimmtheit, Bequemlichkeit und Billigkeit von selbst und gewissermaßen spielend zu lösen.

Nicht ganz so glänzend ist das Bild, wenn man die Wirkung der Besteuerung nicht auf die mittelbaren Steuerträger, sondern auf die Steuerzahler ins Auge faßt, auf diejenigen, welche die indirekten Steuern für die Consumenten unmittelbar an die Steuerverwaltung zu entrichten haben.

Den unmittelbaren Steuerzahlern gegenüber bietet schon die Verwirklichung des Grundsatzes der Bestimmtheit der Besteuerung, insbesondere hinsichtlich ihrer Höhe im einzelnen Falle nicht unerhebliche Schwierigkeit. Sowohl beim Zoll als bei den inneren Steuern von Ver-

53) Schäffle, St.Polit. S. 85 und S. 114.

brauchsgegenständen würde die Feststellung des Steuersatzes nach dem Werthe an sich sowohl den Forderungen der Bestimmtheit der Besteuerung als den Grundsätzen, welche sich für sie aus den volkswirthschaftlichen und Gerechtigkeitsprincipien ergeben, am meisten entsprechen. Und doch begegnen Werthsteuersätze in ihrer praktischen Anwendung den größten Schwierigkeiten. Für die Werthsermittlung steuerpflichtiger Waaren sieht sich die Steuerverwaltung entweder auf die Selbstangaben des Steuerpflichtigen, oder auf die Schätzungen ihrer Beamten, oder auf Sachverständige angewiesen. Sachverständige stehen meist nicht zu Gebot oder sind vorzugsweise nur unter den ebenfalls steuerpflichtigen Berufs- und Geschäftsgenossen des Steuerpflichtigen zu finden. Die Selbstangaben der letzteren sind unzuverlässig, da richtige Angaben gegen das Interesse der Pflichtigen sind. Eidesstattliche Versicherungen sollte man in derartigen Dingen nicht verlangen. Eine richtige Schätzung durch Beamte setzt große Waaren- und Marktkenntniß voraus; die Betheiligung von Beamten an der Werthsermittlung ist eine weitere Veranlassung zu Bestechungsversuchen, öffnet Willkürlichkeiten Thür und Thor und läßt zum mindesten eine gewisse Gleichmäßigkeit der Geschäftsbehandlung bei verschiedenen Aemtern durch verschiedene Beamte schwer vermissen. So wenig ferner auch die Belästigung durch indirekte Aufwandssteuern von den Consumenten empfunden wird, so wenig kann man sagen, daß sie überhaupt nicht belästigen. Die Belästigungen richten sich nur alle ausschließlich gegen die nächstbetroffenen Geschäftsleute, legen denselben eingreifende Beschränkungen im Geschäftsbetrieb und Verkehr auf, belasten sie mit großen Steuersummen, gegen welche auch die höchsten direkten Steuern geringfügig erscheinen, allerdings für Rechnung der Consumenten, aber ohne jede Sicherung, daß diese den auf sie ausgestellten Wechsel wirklich auch anerkennen und einlösen.

Diesen Belästigungen der Producenten entspricht auf Seite der Steuerverwaltung die Nothwendigkeit schwieriger und theuerer Controlen: Absperrung und Bewachung des Grenzzollgebiets, Controlirung der inneren Transporte bei Circulationssteuern, Controlen über die verbrauchssteuerpflichtigen Produktionszweige in allen einzelnen denselben zugehörigen Betrieben: Tabakbau, bez. auch Tabakfabriken, Salzbergwerke und Salinen, Bierbrauereien, Branntweinbrennereien, Rübenzuckerfabriken, Wirthschaften ꝛc. Alle diese vielgestaltigen Betriebe sollen controlirt und in ihrer Geschäftsgebahrung oft im Einzelnen überwacht sein!

So bestätigt sich auch hier die alte Erfahrung: wo viel Licht ist, ist auch viel Schatten. Und gerade diese Schattenseiten wird die Steuerverwaltung vorzugsweise im Auge behalten müssen. Eine humane Steuerverwaltung, welche der dem Geschäftsmann im Interesse des Ganzen aufzuerlegenden Opfer stets eingedenk bleibt, demselben daher mit Achtung und Vertrauen entgegenkommt, ihn schonend behandelt, begründeten Beschwerden abzuhelfen gern und aufrichtig bestrebt ist, vermag auch eingreifende Maßregeln erträglich zu machen. Das beste Mittel, die der Aufwandsbesteuerung anhaftenden Mängel weniger hervortreten zu lassen, wird daher allezeit eine tüchtige, gut geschulte, humane, unbestechliche und gerechte Verwaltung sein. Im Uebrigen lassen sich speciell im Hinblick auf die Principien der Verwaltung noch etwa folgende Regeln für die Aufwandsbesteuerung aufstellen:

1) Werthsteuersätze sind räthlich nur in Fällen, wo die Steuer im Moment des Uebergangs der steuerpflichtigen Waare an den schließlichen Consumenten erhoben wird, und wo sich die Steuerbemessung unmittelbar an die von den Consumenten wirklich bezahlten Preise anschließen läßt. Die Bemessung der Steuer nach dem Werthe bildet einen besonderen Vorzug, z. B. bei der französ. Weinbesteuerung, der sogen. Detailgebühr der württemb. Ausschankabgabe von Wein und Obstmost, sowie bei der Steuererhebung in der Form des Monopols, wo die Steuerverwaltung die Preisbestimmung selbst in die Hand nimmt. — Außerdem empfehlen sich für innere Steuern wie für Zölle specifische Steuersätze nach Maß, Gewicht oder Stückzahl der Steuerobjekte mit Berücksichtigung der sicher unterscheidbaren Sorten und Qualitäten und der verschiedenen Verarbeitungsstufen, und im Anschluß an den ungefähren, durchschnittlichen Werth der verschiedenen Artikel. Die Forderungen der volkswirthschaftlichen und Gerechtigkeitsprincipien (s. o. S. 348 Z. 2 und S. 354 Z. 3) sind daher hier den Principien der Verwaltung entsprechend zu modificiren.

2) Im Hinblick auf die größere Bequemlichkeit für die zunächst steuerpflichtigen Geschäftsleute soll denselben durch Gewährung von Zoll- und Steuerkrediten die Steuerzahlung erst nach dem Absatz ihrer Produkte und dem Empfang des Erlöses ermöglicht, und durch Zulassung von Theilzahlungen erleichtert werden. Hierher gehört auch bei Zöllen die Ermöglichung der Verzollung im Binnenland am Bestimmungsort, bez. nach dem Austritt aus amtlichen oder unter amtlichem Mitverschluß stehenden Niederlagen statt an der Grenze, die Aufstellung von Tarifsätzen für das Gewicht der üblichen Verpackungsarten der Waaren zur Ermöglichung der Nettoverzollung ohne die zeitraubende und kostspielige Arbeit des Auspackens und Wiederverpackens und dergleichen.

3) Eine Hauptaufgabe bleibt es, wie aus volkswirthschaftlichen Rücksichten so auch zu Minderung der durch die Steuercontrole für die Verwaltung erwachsenden Kosten, diese Controle dem natürlichen Gange des Verkehrs und des Geschäftsbetriebs anzupassen (s. auch oben § 18, S. 349 Z. 3).

6. Allgemeiner Ueberblick über den Stand der Aufwandsbesteuerung.

§ 21. Aus dem Bisherigen wird zur Genüge hervorgehen, welche Funktion den Aufwandssteuern im Steuersystem zufällt: die Aufwandsbesteuerung vermag zwar nicht immer ganz gleichmäßige, aber doch im Laufe der Zeit mit dem Wachsthum der Bevölkerung und des Volkswohlstands von selber steigende Erträge dem öffentlichen Bedarf zur Verfügung zu stellen; sie allein ist im Stande, auch das Verbrauchs- und Nutzungsvermögen zu der stets wachsenden Steuerlast heranzuziehen und eine zeitliche, dem Proceß der Hervorbringung und Gewinnung des Einkommens entsprechende Vertheilung der Steuerlast zu bewirken. Die Aufwandsbesteuerung gestattet ferner die schonendste Durchführung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Besteuerung der kleinen Einkommen und die unmittelbare Anpassung der Besteuerung an die concrete, wirkliche, individuelle, in dem Verbrauche über den Nothbedarf sich äußernde Leistungsfähigkeit; zugleich ist sie für die große Masse der Consumenten die bequemste, Zeit und Ort der Steuerzahlung ganz in das Belieben des Steuerzahlers stellende, „des Executors und der Pfändungen“ nicht bedürftige Art der Steuererhebung.

Trotz dieser eminenten Vorzüge vermag jedoch eine objektive Prüfung die ausschließliche Verwendung der Aufwandsbesteuerung zur Aufbringung des gesammten Steuerbedarfs nicht zu empfehlen:

Sie ist zur Aufbringung plötzlichen Mehrbedarfs in Nothfällen durch Zuschläge weniger geeignet als die direkte Besteuerung und würde bei den Schwankungen, welchen ihre Erträge unterliegen, die Herstellung des Gleichgewichts im öffentlichen Haushalt nicht selten zu einer sehr schwierigen Aufgabe machen und die Erhaltung möglichster Stetigkeit der Steuersätze fortwährend gefährden; sie würde das werbende Volksvermögen einseitig begünstigen, das Verbrauchs- und Nutzungsvermögen einseitig belasten. Beim Wegfall aller anderen Steuern müßte durch Vermehrung der steuerpflichtigen Verbrauchsgegenstände die steuerliche Beschränkung von Produktion und Verkehr im privatwirthschaftlichen System auf immer weitere Kreise ausgedehnt oder müßten einzelne Steuerobjekte durch unnatürlich hohe, mit ihrem wirklichen Werthe nicht mehr im Verhältniß stehende Steuersätze beschwert werden. Bei einer ausschließlichen Aufwandsbesteuerung wäre der Vorwurf begründet, daß sie die unteren Volksclassen zu Gunsten der höheren Einkommen, die Familienwirthschaft zu Gunsten des Junggesellenthums überlaste und daß sie auch den leichteren und sicheren Erwerb des fundirten Einkommens nicht entsprechend höher steuerlich zu ergreifen gestatte. Die Bequem-

lichkeit für den Consumenten müßte sie durch übernatürliche Vertheuerung nothwendiger oder schwer verzichtbarer Lebensbedürfnisse und durch Belastung der Steuerverwaltung mit einer Reihe schwer und jedenfalls nur mit großen Kosten lösbarer Aufgaben der Steuercontrole allzu theuer erkaufen.

Also nicht direkte oder indirekte Besteuerung ist die Frage, sondern eine dem jeweiligen finanziellen Bedarf genügende, gerechte und gleichmäßige Besteuerung durch direkte und indirekte Steuern je innerhalb der durch allgemein volkswirthschaftliche und natürliche Verhältnisse gesteckten Grenzen ist das Ziel, welchem ein rationelles Steuersystem zustreben muß, und die Aufgabe, welche ein Volk, das sich ebenso frei von theoretischen Einseitigkeiten wie von den egoistischen Interessen der Parteileidenschaft zu halten weiß, jederzeit je den geschichtlich gegebenen Entwicklungszuständen entsprechend zu lösen vermag.

Bei dieser Auffassung ist es von naheliegendem Interesse zu sehen, welcher Raum der Aufwandsbesteuerung thatsächlich von den größeren Culturstaaten der Gegenwart zugestanden wird.

Nach Gerstfeldt[54]) hat betragen:

In den Staaten	Die Gesammtsumme 1) des Staatsbedarfs.	2) aller Staatsabgaben incl. versch. Verwaltungseinnahmen[55]).	3) der Zölle und Verbrauchssteuern.	Spalte 3 in Procenten von Spalte 1.	von Spalte 2.
	1000 M.	1000 M.	1000 M.		
England	1,613,287	1,395,817	884,421	54	63
Rußland	1,680,069	1,564,221	874,863	52	56
Frankreich . . .	2,107,110	1,973,003	999,847	47	50
Oesterreich . . .	676,063	610,012	266,616	39	43
Deutschland . . .	1,371,697	788,898	305,311	22	48

Hiernach hat sich unter den aufgeführten Staaten bis jetzt Deutschland weitaus am ungünstigsten zu der Aufwandsbesteuerung gestellt, indem dieselbe hier sowohl im Verhältniß zum Gesammtbedarf als im Verhältniß zu dem durch Steuern, Gebühren und gebührenartige Abgaben gedeckten Theil desselben den geringsten Ertrag abwirft. Dasselbe Resultat ergiebt sich auch aus den Ziffern, welche der dem Reichstag unterm 17. März 1881 übergebenen Denkschrift des Reichskanzlers[56]) entnommen sind, wonach an Zöllen und Verbrauchssteuern nach den neuesten Budgets, für England nach dem Rechnungsabschluß von 1879–80, auf den Kopf der Bevölkerung entfallen in Frankreich 27.7 M., Vereinigte Staaten von Amerika 26.1 M., England 24.9 M., Rußland 13.1 M., Italien 12.4 M., Oesterreich 12.1 M., Deutschland 9.2 M.

Dazu kommt aber, daß in Deutschland nicht bloß für Staat und Reich, sondern auch für Communalverbände die Steuerkraft vorzugsweise in der Form von direkten Steuern in Anspruch genommen wird.

Beispielshalber mögen hier rechnungsmäßige Erhebungen für Württemberg auf das Jahr 1877—78, die uns gerade zur Verfügung stehen, eine Stelle finden, wonach ertragen haben:

Für	Die Verbrauchssteuern.	Die directen Steuern.	Gebühren und gebührenartige Abgaben[57]).	Zusammen.
den Staat	8,121,451. 33	12,769,494. 88	2,971,968. 15	23,862,914. 36
die Amtscorporationen .	— —	2,039,656. —	—	2,039,656. —
die Gemeinden . . .	1,486,732[58]). —	12,044,078. —	—	13,530,810. —
	9,608,183. 33	26,853,228. 88	2,971,968. 15	39,433,380. 36

Danach würde sich der Ertrag der Verbrauchsbesteuerung für Staat und Gemeinden in Württemberg gar nur auf 24.4% sämmtlicher Steuern und Abgaben berechnet haben.

54) Gerstfeldt, Beiträge zur Reichssteuerfrage 1879.

55) Einrechnung der „verschiedenen Verwaltungseinnahmen" bei Gerstfeldt wegen der hierunter für Deutschland, Oesterreich und Rußland begriffenen Gebühren und Gebührensteuern.

56) Reichstagsdrucks. 4. Leg.Per., IV. Session 1881, Nr. 57.

57) Accise und Sporteln.

58) Ertrag der Verbrauchssteuern, welche für das Jahr 1879/80 auf Grund des Gesetzes vom 23. Juli 1877 in 15 Städten mit 272,713 Einwohnern für Communalzwecke erhoben worden sind.

Hat man einmal die Funktion der Aufwandsbesteuerung namentlich ihre Erleichterung der Steuerlast durch Vertheilung des Steuerdrucks und ihre Anpassung der Besteuerung an die konkrete, individuelle, örtlich und zeitlich gegebene Steuerfähigkeit erkannt, so wird man es nur natürlich finden, wenn die Klagen über unerträgliche Höhe der Besteuerung in Deutschland nicht von der Tagesordnung verschwinden, obwohl die Gesammtsteuerlast für Reichs- und Staatszwecke in Deutschland geringer ist als in der Mehrzahl der zum Vergleich gezogenen Staaten. Dieselbe betrug[59]) für Frankreich 52.24 M., Großbritannien 40.27 M., Oesterreich 24.76 M., Rußland 18.89 M., Deutschland 15.14 M.[60]).

Freilich wird man bei Würdigung dieser Ziffern den größeren und verbreiteteren Wohlstand und die entsprechend größere Leistungsfähigkeit von Frankreich und England nicht übersehen dürfen. Thatsache wird aber trotz alledem eine verhältnißmäßig geringe, durch größeren Druck der Steuerlast sich fühlbar machende Entwicklung der Aufwandsbesteuerung für Deutschland bleiben. Diese geringere Entwicklung der Aufwandsbesteuerung in Deutschland äußert sich in einer wohl allzu ängstlichen Selbstbeschränkung sowohl hinsichtlich der Zahl der inneren Steuern unterworfenen Gegenstände als hinsichtlich der Höhe der Steuersätze auf die einzelnen Hauptartikel des Verbrauchs. Abgesehen von den Zöllen werden nemlich für Staat und Reich in Deutschland allgemein nur von vier Verbrauchsartikeln innere Aufwandssteuern erhoben: vom Rübenzucker, vom Salz, vom Tabak und vom Bier, bez. Malz. Schon der Branntwein ist nicht mehr allgemein Gegenstand der Besteuerung in ganz Deutschland, sofern Württemberg den Branntwein in der Hauptsache immer noch steuerfrei läßt[61]). Vom Wein wird nur in den Weinländern Elsaß, Baden, Württemberg, Hessen eine innere Steuer erhoben, vom Fleisch nur in Baden und Sachsen. An die Besteuerung des Luxusverbrauchs hat man sich in Deutschland bis jetzt eigentlich gar nicht gewagt. Nur die Hundesteuer zeigt ein häufigeres Vorkommen[62]), ohne Zweifel wegen der zugleich hierfür mitsprechenden polizeilichen Rücksichten, und außerdem lassen sich hier etwa noch die Abgabe von öffentlichen Vergnügungen in Hamburg und die Accise von Schaustellungen in Württemberg anführen.

Wie viel farbenreicher und vielgestaltiger ist dieser puritanischen Einfachheit gegenüber namentlich das französische Budget, welches uns ein wahres Bouquet verschiedener Verbrauchssteuern entgegenhält und hier vielleicht zu sehr zu dem entgegengesetzten Extrem hinneigt. Wir finden in Frankreich neben den Abgaben vom Zucker, Salz, von Getränken und vom Tabak (Monopol), Steuern vom Essig[63]), von Zündhölzern[64]), Papier[65]), Oelen[66]), Stearinkerzen[67]), von der Dynamitfabrikation[68]) und vom Pulvermonopol[69]). Die Entwicklung der modernen Verkehrsanstalten, welche das Reisen mit so viel Bequemlichkeiten ausgestattet hat und die erfrischenden Reize von Orts- und Luftveränderungen immer breiteren Gesellschaftsschichten zugänglich macht, hat mehreren Staaten den Gedanken an eine, wie die Erfahrung gezeigt hat, recht einträgliche Eisenbahnbilletsteuer nahegelegt. Wir finden solche Steuern außer in Frankreich[70]) auch noch in England[71]) und in Rußland[72 73]). Eine Besteuerung des höheren, feineren und gebildeteren Lebensgenusses ist in der französischen Steuer von geschlossenen Gesellschaften und Billards[74]) und in der englischen Steuer von männlichen Dienstboten[75]) und von Wappen[76]) zu erkennen; ebenso in der Steuer von Pferden und Wagen[77]), welche in Frankreich und England, in den Abgaben von zur Verarbeitung kommendem Gold und Silber[78]), welche in England und Oesterreich zur theilweisen Deckung des Staatsbedarfs herangezogen sind. Bei einem Streifzug in das Gebiet der Stempel, Taxen, Sporteln, Licenzen und derartiger gebührenartiger Abgaben würde sich sicher die Zahl der eigentlich zu den Aufwandssteuern zu rechnenden Abgaben in ungeahnter Weise vermehren lassen.

59) Wiederum nach Gerstfeldt.

60) Für Württemberg ergiebt sich bei einer Bevölkerung von 1.88 Mill. und einem Steuerertrag von 39.43 Mill. M. ein Steuerbetrag von 20.97 M. pro Kopf und nach Zuschlag der Gerstfeldt'schen Ziffern für Zölle (2.77), Tabak (0.03), Zucker (1.06), Salz (0.97), Wechselstempel (0.16) eine Gesammtsteuerlast für Gemeinden, Staat und Reich von 25.78 M.; der Spielkartenstempel war für die in Frage stehende, der Wirthschaftsreform vorausgegangene Zeit noch nicht zur Reichsabgabe erhoben.

61) Nur das zur Branntweinbereitung verwendete Malz unterliegt hier der Besteuerung; außerdem wird eine Abgabe vom Branntwein-Kleinverkauf erhoben. Baiern hat eine Branntweinsteuer erst seit dem Jahre 1880 eine der baierischen Besteuerung nachgebildete Branntweinsteuer soll v. 1. April 1885 an übrigens auch für Württemberg eingeführt werden.

62) Z. B. in Baden, Württemberg, Baiern, Hessen, Hamburg, Lübeck.

63) 2,833,000 Fr. — 64) 16,065,000 Fr. — 65) 15,895,000 Fr. — 66) 3,108,400 Fr. — 67) 9,012,000 Fr. — 68) 2,282,000 Fr. — 69) 14,914,000 Fr., sämmtliche Ziffern nach dem Budget von 1884.

70) 92,304,000 Fr., dazu vom Frachtverkehr 4,560,000 Fr.

71) Nach dem Rechnungsabschluß von 1882/83 810,467 Pfd. Sterl.

72) Finanzjahr 1883 8,500,000 Rubel.

73) Hierher ist ohne Zweifel auch in Italien die „Taxe" auf Erträgnisse der Eisenbahnen mit 16,411,900 Lire (Budget 1883) zu rechnen.

74) 2,512,500 Fr.

75) 136,957 Pfd. Sterl.

76) 78,275 Pfd. Sterl.

77) Frankreich 10,186,460 Fr., England 554,309 Pfd. Sterl.

78) England 79,024 Pfd. Sterl., Oesterreich (Puncirung) 210,000 fl., Ungarn 21,773 fl.

Und nun zu dem weiteren für die Beurtheilung der Aufwandsbesteuerung wichtigen Punkte — zu der Höhe der Steuersätze für einen und denselben Artikel in verschiedenen Steuersystemen.

Als Maximalsatz für die Abgabe von Bier ist reichsverfassungsmäßig[79]) (!) der Satz von 3 M. 28 pro hl festgesetzt[80]). Während dieser Maximalsatz in Deutschland nirgends erreicht ist[81]), beträgt die Biersteuer in Frankreich 3 M. 20 Pf., in England 3 M. 73 Pf., Rußland 3 M. 75 Pf., Oesterreich durchschnittlich ca. 4 M. 72 Pf. (abgesehen von dem staatlichen Oktroi für die geschlossenen Orte), Italien 5 M. 49 Pf., Norwegen 6 M. 4 Pf. Der reichsverfassungsmäßige Maximalsatz für Branntwein beträgt 43 M. 80 Pf. pro 100% Alkohol per hl[82]); in Belgien werden erhoben 75 M. 41 Pf., in Schweden 85 M. 97 Pf., in Frankreich 124 M. 80 Pf., in Rußland 182 M. 10 Pf., den Niederlanden 193 M. 80 Pf., den Vereinigten Staaten von Amerika 198 M. 95 Pf., in England 394 M. 45 Pf. Kleiner sind die Abweichungen in der Höhe des Steuersatzes beim Zucker. Die Zuckersteuer beträgt nach Gerstfeldt in Deutschland 10 M. 12 Pf. pro Ctr., in Oesterreich durchschnittlich ca. 15 M., in Rußland 13 M. 67 Pf., in Frankreich 16 M. 38 Pf.; die Tabaksteuer beträgt pro Ctr. in Deutschland 6 M. 85 Pf., in Rußland 54 M. 62 Pf., in Oesterreich (Monopol) durchschnittlich ca. 110 M., in England 350 M., in Frankreich (Monopol) 380 M.[83]). Der Zoll für rohen Caffe, welcher in Deutschland 40 M. für 100 kg beträgt, ist höher in Oesterreich mit 80 M., in Italien mit 64 M., in Frankreich mit 124 M. 80 Pf., niederer dagegen in England mit 28 M. 11 Pf. Der Zoll für Thee beträgt in Deutschland 100 M. für 100 kg, in England 112 M., in Frankreich 166 M. 40 Pf., in Oesterreich 200 M., in Italien 280 M. Verhältnißmäßig sehr hoch ist in Deutschland nur die Salzsteuer mit 6 M. pro 100 kg, gegen 4 M. 65 Pf. in Frankreich, 2 M. 81 Pf. in Rußland, während England überhaupt keine Salzsteuer hat[84]). Also nicht die geringere Wohlhabenheit und der geringere Verbrauch, sondern wesentlich die geringere Entwicklung der Aufwandsbesteuerung, theils nach der Zahl der besteuerten Gegenstände, theils nach der Höhe der Steuersätze, ist die Ursache der geringen Ergiebigkeit der Aufwandsbesteuerung in Deutschland. Dieser Thatsache mußte auf der anderen Seite die stärkere Inanspruchnahme der Steuerkraft in der Form von direkten Steuern nothwendig entsprechen, welche der weit verbreiteten und von der Theorie begünstigten, gleichwohl aber irrigen Anschauung, daß das Einkommen als Quelle und als ausschließliches Maß der Besteuerung anzusehen sei, besser zusagten und um so mehr in den Vordergrund treten mußten, je mehr die zunächst im Interesse größerer Einheitlichkeit der inneren Besteuerung durch die Zollvereinsverträge und die Reichsverfassung den Einzelstaaten hinsichtlich der Aufwandsbesteuerung auferlegten Beschränkungen diese vorzugsweise auf die Entwicklung der direkten Steuern hinwiesen.

Es mag richtig sein, daß namentlich Frankreich und England der direkten Besteuerung zu wenig Raum gegeben haben und daß für diese Staaten die Aufgaben einer Steuerreform mehr in der Ausbildung des direkten Steuerwesens zu suchen ist. Für Deutschland ist es umgekehrt gewiß nur begründet, wenn sich die Aufmerksamkeit für Reich, Staat und Gemeinde wieder mehr den indirekten Steuern zuwendet. Für die direkte Besteuerung mögen sich deshalb deren Freunde keinen allzu großen Befürchtungen hingeben. Für Einzelstaaten wie Communen wird der Schwerpunkt nach wie vor doch in der direkten Besteuerung liegen.

II. Die einzelnen Steuern.

Hoffmann, die Lehre von den Steuern, Berlin 1840; Rau, F.W. II. 1865; v. Hock, die öffentlichen Abgaben und Schulden, Stuttgart 1863; E. Pfeiffer, die Staatseinnahmen, Stuttgart und Leipzig 1866; L. v. Stein, FW., Leipzig 1878, II. Bd.; Schäffle, die Grundsätze der Steuerpolitik, Tübingen 1880.

1. Indirecte.

1. Die Besteuerung einheimischer Producte.

1. Die Mahlsteuer.

§ 22. Erhebungsarten. Der Aufwand für das tägliche Brot, für Brotfrüchte und Mehl kann durch verschiedene Besteuerungsformen steuerlich ergriffen werden. Thatsächlich sind es, abgesehen von den Getreide- und Mehlzöllen, welche mit der Besteuerung anderer ausländischer Produkte eine besondere Gruppe von indirekten Steuern bilden und daher hier außer Betracht bleiben, vornemlich die städtischen Thorsteuern (Circulationssteuern) und die Mahlsteuer (Produktionssteuer), welche als die gebräuchlichsten Formen der binnenländischen Besteuerung von Brotfrüchten in Frage kommen. Die Thorsteuern kommen an der Linie geschlossener Städte zur Erhebung; die Mahlsteuer knüpft sich an den Proceß der Zubereitung von Brotfrüchten zu Brot und zwar an den Proceß des Mahlens. Der Mahlsteuer unterliegen nach der gewöhnlichen Einrichtung alle Getreidearten, Körner und Hülsenfrüchte, welche zu Mehl, Schrot, Gries ꝛc. durch eine Mühle bereitet werden; sie ist zu entrichten, bevor man das Getreide ꝛc. auf die Mühle bringt. Alles zum Vermahlen bestimmte Getreide muß daher mit einer Bescheinigung für die bezahlte Steuer versehen sein. Zur Sicherung der Abgabe dient das Verbot beweglicher Mahlmühlen, Handmühlen und Stampfen, die Verpflichtung der Müller, ihr Gewerbe nur mit Erlaubniß der Verwaltungsbehörde und nur in den angezeigten, unter Steueraufsicht genommenen Localen zu betreiben und nur in den angezeigten Localen ihre zum Gewerbebetrieb bestimmten Vorräthe aufzubewahren. Hierzu kommen noch Vorschriften über die Art und Weise der Verbringung von Getreide auf die Mühlen in Beziehung auf die zulässige geringste Quantität, die Verpackung, die Zeit, Vorschriften über Führung von Verzeichnissen über alle abgelieferten Mahlfrüchte und ihre Eigenthümer und über die Verwiegung jeder Getreidepost ꝛc. ꝛc.

Beurtheilung der Steuer. Die Brotfrüchte gehören zweifellos zu den nöthigen Lebensmitteln; sie sind Gegenstand allgemeinen Verbrauchs, für welchen regelmäßig ein sehr beträchtlicher Theil des Volksvermögens zur Verfügung gestellt wird[85]). Ihre Besteuerung müßte daher als ein geeignetes Mittel zur Vertheilung der Steuerlast erscheinen (s. o. S. 348 Ziff. 1). Es hat auch thatsächlich zu keiner Zeit an Versuchen gefehlt, den Verbrauch an Brotfrüchten zum Gegenstand innerer Verbrauchsbesteuerung zu machen. Allein die Brotfrüchte sind als Nahrungsmittel physiologisch nicht in dem Maße unentbehrlich, als es bisweilen angenommen wird. Der Mensch lebt nicht vom Brot allein. Kartoffeln, Leguminosen, Gemüse, Obst, Milch, Eier, Fleisch vermögen innerhalb weiter Grenzen die Brotfrüchte als menschliche Nahrungsmittel zu ersetzen. Der Verbrauch von Brotfrüchten ist daher zwar ein sehr allgemeiner, aber zugleich der Quantität nach ein sehr ungleichmäßiger, ungleichmäßig nicht bloß bei Arm und Reich, sondern auch bei verschiedenen Personen derselben Classe und Berufsart, je nach Gewohnheit, Geschmack ꝛc. der verschiedenen Häuslichkeiten. Wie groß ist innerhalb der arbeitenden Classe der Unterschied des Mehlverbrauchs zwischen der Kartoffelnahrung der arbeitenden Volksclasse in Norddeutschland und der Schmalzkost der Holzknechte im baierischen Gebirg. Dort Kartoffeln in großen Mengen mit kleinerem Verbrauch von Brot und Mehl und verschwindend kleinen, nur zur Geschmacksverbesserung zeitweise eingeschobenen Fleischportionen, hier fette Mehlspeisen mit Sauerkraut und gedörrtem Obst[86]). Brotfrüchte für sich allein sind daher schon deshalb nicht geeignet zur Herbeiführung einer allgemeinen und zugleich gleichmäßigen Besteuerung

79) cfr. § 2 des Zollvereinsvertrags v. 8. Juli 1867 und Art. 40 der Reichsverfassung.

80) 1 Thlr. 15 Gr. von der Ohm = 137.4 l.

81) Brausteuergemeinschaft 1 M., Elsaß 2 M. 30 Pf., Württemberg 3 M., Baiern 3 M. 25 Pf., Baden 3 M. 20 Pf., je pro hl.

82) Wirklicher Betrag in Baden 14 M., Brausteuergemeinschaft 26 M. 20 Pf., Baiern 26 M. 20 Pf. (nach dem badischen Gesetzentwurf v. 4. Dezember 1879, die Branntweinsteuer betreffend).

83) Nach Gerstfeldt a. a. O. Die Belastungsziffer des Tabaks für Deutschland hat sich durch das Tabaksteuergesetz v. 16. Juli 1879 erhöht (für 1880/81 ca. auf das 3fache), ohne daß jedoch das im Texte dargestellte Verhältniß hiedurch in irgend erheblicher Weise alterirt worden wäre.

84) Desgl.

85) Conrad (in Hildebrands Jahrbüchern, 34. Bd., S. 224) giebt nach den Ergebnissen in den mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Städten Preußens für die Jahre 1838—61 den Consum pro Kopf an zu 94.8 Pfd. Weizen und zu 243 Pfd. Roggen. Daraus ergäbe sich für Deutschland rund ein Verbrauch von
19,900,000 kg. Weizen à 17 M. = 338,300,000 M.
und von
51,030,000 kg Roggen à 14 M. = 714,420,000 M.
zusammen von 1052,720,000 M.

86) Conrad (a. a. O. S. 225) berechnete den Verbrauch an Brotfrüchten in einer Handwerkerfamilie auf mehr als 4 Ctr. pro Kopf,
in einer Lohndienerfamilie auf 172 Pfd. " "
im Hause eines niederen Beamten auf 140 " " "
bei 3 höheren Beamten je auf 272 " " "
" 204 " " "
und " 148 " " "

nicht einmal der unteren Classen, ganz abgesehen von der ungleichen Wirkung bei Aermeren und Wohlhabenderen.

Dazu kommt aber weiter, daß eine vollständige steuerliche Erfassung des Verbrauchs an Brotfrüchten durch innere Steuern große steuertechnische Schwierigkeiten bietet. Die Erhebung von Abgaben auf Brotfrüchte in der Form von Thorsteuern ist nur bei größeren geschlossenen Städten möglich. Die Erfassung in der Form von Mahlsteuern ist auf dem Lande bei der großen Anzahl zerstreut und vereinzelt liegender Mühlen beschwerlich, kostbar und ohne rigorose Härte kaum durchzuführen. Außerdem concurrirt für den Landwirth, der sein eigenes Erzeugniß verzehrt, die Mahlsteuer mit der Grundsteuer und wirkt namentlich in Zeiten gedrückter Getreidepreise in Folge auswärtiger Concurrenz für den inländischen Producenten doppelt empfindlich. Der Ersatz der Mahlsteuer für das platte Land, wie dies in Preußen der Fall war, durch eine correspondirende direkte Steuer, die Classensteuer, führt zu ungleicher Belastung von Stadt und Land und macht für die Stadt die Erhebung einer Ausgleichungsabgabe für den Eingang von Mühlenfabrikaten und Backwaaren und die Errichtung und Bewachung einer Oktroilinie nothwendig. Es ist daher besser, wofür auch die in Preußen gemachten Erfahrungen sprechen, auf die steuerliche Erfassung des Aufwands für Brotfrüchte durch innere Steuern ganz zu verzichten.

Dagegen haben Thorsteuern, wenn sie sich nicht bloß auf Brotfrüchte beschränken, sondern auch andere Consumtibilien, Eßwaaren, Getränke ꝛc. umfassen und ihrem verschiedenen steuerlichen Werthe entsprechend verschieden tarifiren, einen wesentlich anderen Charakter[87]. Bei hohem Gemeindeaufwand in Großstädten können sie nothwendig werden, um einer unerträglichen Steigerung der direkten Gemeindesteuer vorzubeugen oder eine Uebertheuerung einzelner Verzehrungsgegenstände zu verhüten, welche bei Beschränkung der indirekten Gemeindebesteuerung auf wenige einzelne Verbrauchsartikel (Gas, Fleisch, Bier) eintreten und zum Werthe derselben nicht mehr im Verhältniß stehen würde.

Solche Steuern sollten aber nicht zu einer staatlichen Mehrbelastung der städtischen Bevölkerung gegenüber der ländlichen vom Staate in Anspruch genommen, sondern als Steuerreserve der Communalbesteuerung vorbehalten werden.

Steuergesetzgebung. In Preußen[88]) betrug die Mahlsteuer, welche in den größeren Städten nach der Wahl der städtischen Behörden zugleich mit der Schlachtsteuer an Stelle einer direkten Classensteuer erhoben wurde, vom ehemaligen Centner (110 Pfund) Weizen 16 Gr. brandenburgisch = 2 M., von 1 Centner Roggen, Gerste, Buchweizen und anderen Getreidearten und Hülsenfrüchten 4 Gr. brandenburgisch = 50 Pf. Ein Drittheil des Rohertrags der Mahlsteuer war der betreffenden Gemeinde zur Verwendung für Communalzwecke überwiesen. Durch Gesetz vom 25. Mai 1873 wurde jedoch in allen mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Städten mit Wirkung vom 1. Januar 1875 an die Mahl- und Schlachtsteuer aufgehoben und die Classensteuer eingeführt[89]). Nur die Schlachtsteuer kann von diesem Zeitpunkte an im Bedarfsfall noch als Gemeindesteuer forterhoben werden, wogegen die Mahlsteuer auch als Gemeindesteuer in Wegfall gekommen ist[90]). Seitdem wird in Deutschland keine Binnensteuer auf Brotfrüchte oder Mehl mehr erhoben. Ebensowenig in England und Rußland. Auch in Frankreich wird wenigstens thatsächlich Getreide ꝛc. von den städtischen Oktrois nicht getroffen[91]). Dagegen werden in Oesterreich Thorsteuern von Mehl, sowie Backwerk jeder Art, Reis, Hülsenfrüchten, Brotfrüchten, mit der im Ganzen über 200 Artikel ergreifenden Verzehrungssteuer an der Linie der geschlossenen Städte für Rechnung des Staats erhoben[92]). In Italien ist die Mahlsteuer, welche früher nur in einigen Provinzen erhoben wurde, vom 1. Januar 1869 an für das ganze Königreich eingeführt worden, vom 1. Januar 1884 ab aber wieder außer Kraft getreten[93]).

87) Stein, F.W. II. S. 216.

88) Ges. v. 30. Mai 1820 (Ges.-S. S. 143), v. 1. Mai 1851 (Ges.-S. S. 193), v. 25. Mai 1873 (Ges.-S. S. 222); cfr. Rau, F.W. II. S. 243. Anm. e.

89) Im preuß. Staatshaushaltsetat von 1875 ist der Ausfall berechnet

an Mahlsteuer auf	5,319,000 M.
an Schlachtsteuer auf	8,400,000 M.
zusammen auf	13,719,000 M.
Die Mehreinnahme von Classensteuer auf	8,956,000 M.

90) Zweckmäßiger wäre es ohne Zweifel gewesen, sie durch eine städtische Thorsteuer auf Getreide ꝛc. für Communalzwecke zu ersetzen.

91) Hock, die Finanzverwaltung Frankreichs. Stuttgart und Augsburg 1857. S. 377 ff.

92) Schäffle, a. a. O. S. 402; Hock, die öffentlichen Abgaben ꝛc., S. 171. vgl. auch den instructiven Bericht des Steuerausschusses des österr. Abgeordnetenhauses v. 11. Dezbr. 1882 (Berichterstatter Dr. Max Menger).

2. Die Fleisch- (Schlacht-) Steuer.

§ 23. Erhebungsart. Die Aufwandssteuern auf Vieh, Fleisch und thierische Produkte erscheinen ebenfalls in der Regel theils in der Form von Thorabgaben, theils in der Form einer Produktionsbesteuerung des Schlachtens als Schlachtsteuer. Seltener und weniger zweckmäßig als jene zu den Transportsteuern gehörigen Thorabgaben ist die einer anderen Gattung von Circulationssteuern angehörige Auflage (Accise) auf den Verkauf von Vieh (Handelsbesteuerung). Auch in der Form von Licenzabgaben oder von jährlich Seitens der Metzger und Gastwirthe zu entrichtenden Recognitionsgeldern (Abfindungen) wären Fleischsteuern denkbar.

Die Schlachtsteuer wird entweder vor dem Schlachten nach der Stückzahl erhoben mit verschiedenen Steuersätzen nach der verschiedenen Gattung des Schlachtviehs und nach höheren oder niedereren Gewichtsclassen (Baden), oder nach dem Schlachten, aber vor dem Zerhauen nach dem im Beisein eines verpflichteten Wagmeisters erhobenen Gewichte derjenigen Theile, welche pfundweise ausgewogen werden (Preußen).

Die Erhebung der Schlachtsteuer nach der Stückzahl ist einfacher, dagegen prämiirt sie Metzger und Viehzüchter für das Schlachten schwereren Viehs auf Kosten der Steuercasse. Es ist daher auch schon eine Combination beider Erhebungsmethoden versucht worden, wobei die amtliche oder unter Anwesenheit unverdächtiger Zeugen nach dem Schlachten vorgenommene Gewichtsermittlung als Correctiv und Controlemittel für die vor dem Schlachten nach der Stückzahl erhobene Abgabe benützt wird (Sachsen).

Weitere Controlemittel zur Sicherung der Schlachtsteuer sind: Verbot der Schlachtung bei Nachtzeit, Verbot des Schlachtens ohne vorausgegangene Anzeige und Erlaubnißeinholung (Anmeldepflicht) unter genauer Angabe der Gattung oder des Gewichts der Thiere, sowie von Zeit und Ort der Schlachtung, steuerliche Beaufsichtigung der Schlachthäuser, Fleischschrannen, Metzgen und der Aufbewahrungsorte von Fleischvorräthen, Verbot des Schlachtens oder der Aufbewahrung von Fleischvorräthen an unerlaubten Orten, Controlirung des Fleischverkehrs, insbes. der Metzger, durch Bezettelung der Fleischtransporte.

Beurtheilung. Die Fleischsteuer erfreut sich in der Regel einer etwas günstigeren Beurtheilung als die Brotsteuer, wobei man hauptsächlich von der Annahme auszugehen pflegt, daß das Fleisch zum Leben nicht ganz so nothwendig sei als das Brot. Allein absolut nothwendig ist für den Menschen auch das Brot, überhaupt der Verbrauch von Getreidefrüchten nicht. Der Wilde ist im Stande, von Fleisch und thierischem Fett allein zu leben, dem Lappländer und Eskimo genügt neben der Milch seiner Rennthierheerden das Fleisch der Seethiere und Vögel mit entsprechenden Portionen Thran, wobei er freilich enormer, für den Magen an gemischte Kost gewohnter Europäer nicht zu bewältigender Fleischquantitäten zur Erhaltung bedarf[94]). Aber abgesehen von der absoluten physiologischen Entbehrlichkeit oder Unentbehrlichkeit bestimmter einzelner Nahrungsmittel, welche für die große Mehrzahl derselben nicht nachweisbar ist, ist so viel jedenfalls sicher, daß eine aus vegetabilischen und animalischen Nahrungsmitteln gemischte Kost sich für die meisten Fälle als zweckmäßig und zuträglich empfiehlt, daß die Fleischnahrung, weil sie theuerer ist, namentlich bei den unteren Classen vielfach in den Hintergrund tritt, doch aber auch hier, von vereinzelten Ausnahmen abgesehen, nirgends ganz fehlt, indem das reine Vegetarianerthum nur bei raffinirter und kostspieliger Auswahl der zur Ernährung verwendeten Pflanzenstoffe auf die Dauer durchführbar ist[95]).

93) Stein, a. a. O. S. 218 Anm. Ertrag der Mahlsteuer nach dem Budget von 1878: 81,000,000 Lire. Friedberg, die italienische Mahlsteuer, Hildebrand-Conrad J. 8. S. 536 ff.

94) Ranke, die Ernährung des Menschen. München 1876. S. 223.

95) Nach genauen Erhebungen Böhms umfaßte die Kartoffelnahrung einer aus 3 Personen

Für gewöhnliche Verhältnisse muß daher auch das Fleisch, wenn auch in geringen Quantitäten, als nothwendiges Nahrungsmittel bezeichnet werden, da der Mensch kaum im Stande ist, die großen Quantitäten Kartoffeln, Brot, Reis zu genießen und zu verdauen, um alle Ausgaben des Stoffwechsels mit der ihm für gewöhnlich und ohne unverhältnißmäßige Kosten zur Verfügung stehenden Pflanzenkost zu bestreiten.

Allein die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit einer Aufwandssteuer hängt überhaupt nicht davon ab, ob der von der Steuer getroffene Gegenstand zum Leben nothwendig ist oder nicht. Die Beurtheilung indirekter Steuern muß vielmehr davon abhängig gemacht werden, ob und in welchem Maße die betreffende Steuer geeignet ist, den Druck der gegebenen und nun einmal nicht zu beseitigeneen Steuerlast ohne zu große Belästigung des Verkehrs zu vertheilen, und in welcher Weise eine solche Steuer für sich allein oder in Verbindung mit anderen Steuern als Mittel dient, die Forderungen der Allgemeinheit und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung zu verwirklichen.

Und von diesen Gesichtspunkten aus giebt die Besteuerung der Fleischnahrung allerdings zu mancherlei Bedenken Veranlassung.

Eine vollständige steuerliche Erfassung der Fleischnahrung jeder Art würde zwar zweifelsohne einer wünschenswerthen Vertheilung des Steuerdrucks genügenden Raum geben; bei der allgemeinen Verbreitung des Fleischgenusses würde eine umfassende Besteuerung desselben auch der Forderung der Allgemeinheit und, da die Kost der Wohlhabenden im großen Ganzen eine fleischreichere zu sein pflegt, auch derjenigen der Gleichmäßigkeit der Besteuerung für sich allein besser entsprechen als das künstliche Bouquet einer ganzen Reihe von Steuern auf entbehrlichere Verzehrungs- und Genußmittel.

Aber die thierischen Produkte zersplittern sich so sehr im Verkehre, daß eine vollständige Erfassung der gesammten Fleischnahrung bis jetzt von keiner der bestehenden Formen der Fleischbesteuerung auch nur annähernd erreicht worden ist. Wildpret, Geflügel, Fische, Conserven, Delicatessen sind kaum durch Thorabgaben für die beschränkten Kreise geschlossener Städte steuerlich erreichbar. Steuern auf den Verkauf von Thieren sind selbst mit großem Verwaltungsaufwand kaum auf den Handel mit Großvieh durchführbar und sind eigentlich mehr als schlechte Surrogate unzureichender Grund- und Gewerbesteuern, denn als eigentliche Consumtionssteuern zu beurtheilen. Licenzabgaben, Recognitionsgelder, Abfindungen, welche Metzgern und Gastwirthen auferlegt werden, sind ganz unzulängliche, von der Resignation eingegebene Aushülfsmittel, welche auf den ehrlichen Versuch einer einigermaßen vollständigen Besteuerung der Fleischnahrung zum Voraus verzichten. Auch die Schlachtsteuer versagt namentlich dem Hausbrauche gerade der Wohlhabenderen auf dem Lande gegenüber. Diese Erkenntniß führt daher entweder zu dem ausgesprochenen Verzicht auf die Schlachtsteuer für das platte Land, wie in Preußen, oder mit wesentlich demselben Resultate zur Befreiung des Kleinviehs, der Ziegen, Schweine, Schafe, Kälber ꝛc., wie in Baden und größtentheils auch in Sachsen, oder zur Beschränkung der Fleischsteuer auf die Metzger und Gastwirthe, wie bei der früheren Accise auf Schlachtvieh und Fleisch in Württemberg. Nach den vorliegenden Erfahrungen muß daher die Durchführung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Besteuerung durch Steuern auf die der Fleischnahrung als ein für die Steuertechnik unlösbares Problem bezeichnet werden. Dem entsprechen auch die durchaus ungenügenden finanziellen Ergebnisse der bestehenden staatlichen Fleischsteuern. Noch weniger läßt sich durch dieselben eine einigermaßen gleichmäßige Besteuerung erzielen. Abgesehen von der Ungleichmäßigkeit des Fleischverbrauchs nach individuellen Geschmacks- und Gewohnheitsrichtungen belasten die staatlichen Fleischsteuern nicht sowohl die Lebensgewohnheiten der Wohlhabenden als vielmehr mit ziemlicher Einseitigkeit die Ernährung der städtischen Bevölkerungen, welche aus verschiedenen Gründen zu einem stärkeren Fleischverbrauch veranlaßt sind; die staatlichen Fleischsteuern belasten die Wohlhabenden in der Stadt mehr als die Wohlhabenden auf dem Lande, aber auch die städtischen Lohnarbeiter und Kleingewerbetreibenden mehr als ihre Berufsgenossen auf dem Lande. Dies gilt für die auf das ganze Land gleichmäßig ausgedehnte, aber auf die Schlachtung des in den Städten hauptsächlich verzehrten Großviehs beschränkte und für die auf die Schlachtung durch Metzger und Gastwirthe beschränkte Schlachtsteuer kaum weniger als für die zum Voraus nur in den Städten erhobenen staatlichen Fleischsteuern.

bestehenden Familie der ärmsten arbeitenden Volksclasse in norddeutschen Gegenden (Luckau) noch einen Fleischverbrauch von 1³/₄ Pfd. pro Woche. cfr. Ranke, die Ernährung des Menschen. München 1876. S. 237 f.

Aus allen diesen Gründen dürften sich Steuern auf die Fleischnahrung als Landessteuern weniger eignen. Dagegen sind sie zur Besteuerung der städtischen Bevölkerung für Communalzwecke vorzüglich geeignet, wofür vielfach auch die Entwicklung dieser Steuern z. B. in Preußen, auch in Württemberg unverkennbar spricht. Eine entsprechende Combination von Thorabgaben und Schlachtsteuer ermöglicht für Städte eine allgemeine und genügend gleichmäßige Besteuerung der Gemeindegenossen und ist überdies die städtische Schlachtsteuer namentlich bei Schlachthauszwang ohne besondere technische Schwierigkeiten durchführbar.

Steuergesetzgebung. In Preußen wird seit 1. Januar 1875 (s. o. § 22) eine Schlachtsteuer nur noch für Communalzwecke erhoben [96]. Sie wird von allem geschlachteten Rindvieh, Schafen, Ziegen und Schweinen mit Einschluß der Kälber, Lämmer und Ferkel nach der Schlachtung entrichtet, wobei das ganze ausgeschlachtete Stück unzerschnitten mit dem Fleisch, den Knochen und dem Fett gewogen wird. Facultativ ist jedoch auch die Entrichtung der Steuer vor dem Schlachten nach angemessenen Stücksätzen zugelassen. Von Fleisch- und Fettwaaren, welche in eine schlachtsteuerpflichtige Stadt eingeführt werden, wird 1¹/₃ des Satzes von dem in der Stadt ausgeschlachteten Fleisch erhoben.

Im Königreich Sachsen kommt eine Schlachtsteuer (nach Stücksätzen vor der Schlachtung), als allgemeine Landessteuer zur Erhebung [97]. Jedoch sind Schafe, Lämmer, Ziegen, Ferkel bis zum Gewicht von 20 Zollpfund, Kälber und Jungvieh bis zum Gewicht von 100 Zollpfund steuerfrei. Nur die Schweine gehören in Sachsen außer dem Großvieh zu den schlachtsteuerpflichtigen Thieren [98]. Von zollvereinsländischem Fleischwerke, welches eingeführt wird, ist eine Uebergangsabgabe zu entrichten [99].

Auch im Großherzogthum Baden hat im ganzen Lande jeder, der schlachten will, zuvor eine Fleischaccise zu entrichten. Aber die Accise von Ziegen und Milchschweinen wurde schon 1828, diejenige von Schweinen und Schafen 1832, diejenige von Kälbern endlich 1862 aufgehoben [100]. Accisepflichtig ist sonach in Baden ausschließlich nur noch das Großvieh [101] mit entsprechender, zur Ausgleichung mit der inneren Steuer bestimmter Abgabe für die Einfuhr von Fleisch und Fleischwaaren aus einem anderen Zollvereinsstaat [102].

Württemberg hatte eine Accise für das zum Verkaufe bestimmte Vieh — vom Viehhandel, und daneben eine ebenfalls nach der Stückzahl bemessene, am Ort und Tage des Schlachtens (nicht nothwendig vor denselben) zu entrichtende Schlachtaccise, welche sich jedoch auf das von Metzgern und Gastwirthen geschlachtete Vieh beschränkte, und von Privaten nur, wenn sie ebenfalls zum Verkaufe schlachteten, zu entrichten war [103]. Die Accise vom Viehhandel wurde schon durch das Abgabengesetz vom 29. Juni 1821 aufgehoben, wogegen das Katastergesetz vom 15. Juli 1822 die Viehhändler für gewerbesteuerpflichtig erklärte, während der Handel mit den von eigenen oder gepachteten Gütern ernährten Thieren als von der damals neu regulirten Grund-

96) Preuß. Schlachtsteuergeses. v. 30. Mai 1820: 3 M. pro Ctr. Fleisch; cfr. auch o. a. Ges. v. 25. Mai 1873.

97) Gesetze v. 25. Mai 1852 nebst Ausführungsverordn. v. 29. Mai 1852 u. Ges. v. 15. Mai 1867. Ertrag nach dem Etat pr. 1879: 3,600,000 M., wovon jedoch mindestens ¹/₃ als Erhebungskosten abgehen dürften.

98) Nach dem Ges. v. 15. Mai 1867 beträgt die Schlachtsteuer: 1) Für einen Ochsen in den Städten Dresden, Leipzig und Chemnitz 21 M., sonst 18 M.; 2) für Kühe von unter 300 Pfd., ebenso für Jungvieh von über 100, aber unter 300 Pfd. 6 M.; 3) für die übrigen Gattungen des Rindviehs, excl. die steuerfreien Kälber (s. o.) 12 M.; 4) für ein Schwein 3 M.

99) Von frischem Rind- und Schweinefleisch 3.25 M. pro 50 kg, von zubereitetem 3.50 M.

100) Rau, Fin. II. S. 246 Anm. d.

101) Ges. v. 26. Mai 1835, Ges. v. 28. März 1844 und vom 29. Juni 1874. Die Accise beträgt von einem Ochsen 11 M., von einem Rind, Farren oder Kuh 4 M. Ein Ochs unter 400 Pfd. wird wie ein Rind, ein Rind von 400 Pfd. und darüber wie ein Ochs veraccist. Gesammtertrag nach dem Etat pro 1882/83: 570,682 M.

102) Ges. v. 29. Juni 1874: 4 Pf. vom Pfd.

103) Acciseordnung v. 18. Mai 1808, Accisegeſ. v. 18. Juli 1824.

steuer bereits genügend getroffen anerkannt wurde. Die Accise von Schlachtvieh und Fleisch [104]) wurde durch Finanzgesetz von 1833 auf die Hälfte, durch Finanzgesetz vou 1836 auf ein Viertheil herabgesetzt und von 1839 an ganz erlassen [105]). Durch Gesetz vom 23. Juli 1877 ist jedoch den Gemeinden für Communalzwecke die Erhebung einer örtlichen Abgabe von Fleisch neuerdings eingeräumt worden [106]).

Von *außerdeutschen Ländern* werden staatliche Fleischsteuern erhoben in *Oesterreich* [107]), ferner in den *Niederlanden* [108]). In *Frankreich* ist die Fleischsteuer ein Theil des städtischen Octrois [109]).

3. Die Salzsteuer.

§ 24. *Erhebungsarten.* Eine der ältesten und verbreitetsten Aufwandssteuern ist die Salzsteuer. Durch die Salzsteuer wird eigentlich noch mehr als durch die Mahlsteuer und die Fleischsteuer ein nothwendiges Lebensmittel steuerlich erfaßt. Mit den beiden letztgenannten Steuern wird die Salzsteuer bisweilen unseres Erachtens mit Unrecht (s. o. S. 352) als eine besondere Art von Aufwandssteuern den übrigen Verbrauchssteuern von entbehrlicheren Nahrungs- und Genußmitteln gegenübergestellt [110]). Die Salzsteuer wird theils in der Form von Produktionssteuern erhoben, theils in der Form des Monopols [111]).

Die *Produktionssteuer* von Salz überläßt die Versorgung der Consumenten mit Salz dem privatwirthschaftlichen Tauschsystem und der freien Concurrenz und beschränkt sich auf die Erhebung einer Abgabe, welche, soweit das Salz im Inland gewonnen wird, vom Producenten, bei fremdem Salz von dem Einbringer zu entrichten ist. Zur Sicherung der inneren Steuer (der eigentlichen Produktionssteuer, opp. Salzzoll) dient die steuerliche Ueberwachung, bez. Einfriedigung der Salzwerke, die Vorschrift der Verbringung alles gewonnenen Salzes in — unter steuerlichem Mitverschluß stehende — Räume, das Verbot der Entnahme von Salz aus diesen Räumen (Magazine) ohne vorherige Anmeldung und ohne amtliche Abfertigung, durch welche für das zum inländischen Verbrauch bestimmte Salz die zu entrichtende Steuer festgestellt, für das zur Ausfuhr bestimmte Salz dagegen die wirkliche Ausfuhr durch Bezettelung und Verschlußanlage sicher gestellt wird. Strenge Transportcontrolen (mit amtlichem Verschluß und Begleitscheinen) sind außer für das zur Ausfuhr bestimmte Salz nur noch für Salzdurchfuhren erforderlich; für die übrigen Salz-

104) Accisegeſ. v. 18. Juli 1824: von einem Mastochsen 4 fl., einem Stier bis 3 Jahren 3 fl., Kuh, Rind oder Farren 1 fl. 30 kr., Kalb 15 kr., Schwein 24 kr., Hammel oder Schaf 24 kr., Bock oder Gais 12 kr., Ferkel 6 kr., Lamm 6 kr., Kitzlen 4 kr.

105) Handbuch der Steuergesetzg. Württembergs, Verf. ungen. Stuttgart 1835. S. 181; *Herdegen*, württemb. Staatshaushalt. Stuttgart 1848. S. 327.

106) Höchstbetrag 6 M. für 100 kg.

107) Nach dem Budget von 1883: 4,930,000 fl., Ungarn 2,490,000 fl., s. auch *Rau*, F.W. II. S. 246 Anm. a und 247 Anm. h; *Schäffle*, St Polit. S. 406; *Stein*, F.W. II. S. 221. Verzehrungssteuerpatent v. 25. Mai 1829; Ges. v. 16. Juni 1877 für die Besteuerung von Schlacht- und Stechvieh und Fleisch auf dem flachen Land; Ges. v. 18. Mai 1875.

Mit Ausnahme von 9 geschlossenen Städten wird die Fleischsteuer als Schlachtsteuer übrigens meist durch Abfindung und Verpachtung, nur ausnahmsweise durch Erhebung der tarifmäßigen Gebühr in ärarischer Regie erhoben. Der Schlachtsteuer für das flache Land unterliegt außer frischem und eingesalzenem Fleisch alles Schlacht- und Stechvieh mit Unterscheidung 1) von Ochsen, Stieren, Kühen und Kälbern über 1 Jahr, 2) Kälbern bis zum Alter eines Jahres, 3) Schafen und Ziegen, 4) Lämmern u. Kitzen, 4) Schweinen über 19½ kg, 6) Frischlingen von 5—19½ kg; der Steuersatz ist nach der Größe der Ortsbevölkerung in 3 Classen abgestuft und beträgt z. B. für das in Ziff. 1 genannte Schlachtvieh 2 fl. 52 – 5 fl. 4, für Ziff. 5 oben 63 kr —1 fl. 26 vom Stück. In den 9 geschlossenen Städten Wien, Prag, Brünn, Graz, Linz, Laibach, Lemberg, Krakau und Triest kommt die Fleischsteuer mit wenigen Ausnahmen als Thorsteuer zur Erhebung, erfaßt hier aber mit Ausnahme von Triest außer Fleisch, Schlacht- und Stechvieh auch noch Geflügel, Wildpret, Federwild, Krammets- ꝛc. Vögel, sowie Fische und Schalthiere; der Steuersatz beträgt z. B. für das in Ziff. 1 oben genannte Schlachtvieh in Wien 7 fl. 87.5 kr., in Triest 8 fl. 40 kr., in den übrigen geschlossenen Orten 4 fl. 20 kr., für Ziff. 5 oben in Wien 2 fl. 10, in Triest 1 fl. 92 kr., sonst 1 fl. 5 kr. u. s. w.

108) *Rau*, F.W. II. S. 247 Anm. i.

109) *Hock*, die Finanzverw. Frankreichs, S. 377; *Rau*, F.W. II. S. 246 Anm. c.

110) *Stein*, F.W. II. S. 210: Verzehrungssteuern — Genußsteuern.

111) Vgl. oben § 15. III. S. 343.

transporte genügen die erfolgte Versteuerung oder Verzollung nachweisenden Bezettelungen niedrigerer Gattung im Salzwerks- bez. Grenzbezirk.

Wesentlich verschieden von der gewöhnlichen Produktionsbesteuerung des Salzes ist dessen Besteuerung in der Form des *Monopols*. Die Produktionsbesteuerung erhebt die Salzsteuer für sich nach besonderen hierfür festgesetzten Steuersätzen und überläßt dem Producenten die Ueberwälzung der von ihm vorschußweise erlegten Steuer auf den Consumenten; das Monopol erhebt die Salzsteuer zugleich mit den dem Staate für die Hervorbringung oder Beischaffung, für die Verpackung, den Transport des Salzes erwachsenden Kosten in den vom Staate unter Ausschluß der freien Concurrenz einseitig festgestellten Salzpreisen. Durch die Produktionsbesteuerung wird das Salz beim Producenten, durch das Monopol dagegen beim Abnehmer oder Consumenten steuerlich erfaßt. Die Produktionsbesteuerung muß daher die Steuer schon in dem Momente erheben, in welchem das Salz die Produktionsstätte verläßt, um in den Tauschverkehr zu treten. Beim Monopol erfolgt die Steuererhebung später im Verlaufe des Tauschverkehrs, spätestens in dem Momente, in welchem es den Tauschverkehr verläßt, um consumirt zu werden. Die Produktionsbesteuerung beschränkt daher die steuerliche Ueberwachung auf die Produktion des Salzes, das Monopol muß die Steuercontrolen auch auf die Circulation des Salzes vom Producenten zum Consumenten ausdehnen.

Das Monopol ist entweder vorzugsweise *Produktionsmonopol* oder vorzugsweise *Handelsmonopol*. Das Produktionsmonopol charakterisirt sich durch das Verbot der Erzeugung oder Bereitung von Salz durch Private, das Handelsmonopol durch das Verbot des Handels mit Salz; gemeinsam ist beiden das Verbot der Einfuhr von Salz durch Private.

Das *Produktionsmonopol* gewährt dem Staate die Möglichkeit der einseitigen Festsetzung der Salzpreise und die Erhebung der darunter begriffenen Salzsteuer beim Verkaufe aus erster Hand und gestattet auch ohne Monopolisirung des Handels mit Salz und des Detailverschleißes in der Form vertragsmäßiger Anbedingung gewisser Preismaxima für den Wiederverkauf gleichwohl eine bestimmende Einwirkung auf die Gestaltung der Detailpreise. Salzhandel und Salztransport, letzterer mit Ausnahme der Durchfuhr von Salz, kann daher ähnlich wie bei der Produktionsbesteuerung von strengeren Controlen befreit werden. Das Produktionsmonopol, welches übrigens bisweilen auch mit dem Handelsmonopol (s. unten) verbunden wird, setzt voraus, daß alle inländischen Salinen im Staatsbetrieb stehen, und hat sich in solchen Staaten, deren Produktion den inländischen Bedarf zu decken vermag, wohl meist zugleich auch als Mittel zur Fernhaltung auswärtiger Concurrenz im Interesse des inländischen Salinenbetriebs empfohlen (Regalitätsstandpunkt).

Wenn im Inland überhaupt kein Salz producirt wird, oder wenn die Produktion der Staatssalinen zur Deckung des inländischen Bedarfs nicht ausreicht, bedarf der Staat des *Handelsmonopols*, vermöge dessen das Salz, soweit die Eigenproduktion der Monopolverwaltung nicht zureicht, von dieser eingeführt oder von inländischen Privatsalinen zugekauft und auf Kosten und für Rechnung des Staats durch bestellte Faktore und Verschleißer an Detailleure oder unmittelbar an die Consumenten verkauft wird. Im letzteren Falle kommt die Salzsteuer direkt bei den Consumenten zur Erhebung.

Zu dem Verbot des Handels mit Salz, sowie der Einfuhr von Salz durch Private (s. o.) tritt in dem Falle, wo neben Staatssalinen auch Privatsalinen im Betriebe sind, weiter noch das Verbot für letztere, Salz an andere inländische Abnehmer außer an den Staat abzugeben. Das Handelsmonopol erfordert außer der steuerlichen Ueberwachung der Privatsalinen strenge Transportcontrolen gegen Salzentwendungen auf dem Wege von der Grenze oder von der inländischen Produktionsstätte zum Detailleur, bez. Consumenten. Uebrigens wird auch beim Handelsmonopol der Detailverkauf nicht selten freigegeben.

Die Vortheile und Nachtheile des Monopols im Vergleich zu der Produktionsbesteuerung und zu anderen Besteuerungsformen überhaupt sind im Wesentlichen alle auf das charakteristische Moment des Monopols, auf den Ausschluß der freien Concurrenz des privatwirthschaftlichen Tauschsystems und die Erhebung der Steuer kurz oder unmittelbar vor dem Uebergang der Waare in den Consum zurückzuführen. 1) Vortheile: Das Monopol vermag die steuerliche Controle auf möglichst wenige, leichter und sicherer zu überwachende Punkte zu beschränken; 2) es gestattet dem Staat, nicht bloß die von den Steuerpflichtigen zu entrichtenden Steuern festzusetzen, sondern auch die Detailpreise der steuerpflichtigen Artikel zu reguliren und dabei die Steuersätze der verschiedenen Beschaffenheit und dem verschiedenen Werthe der Monopolsgegenstände und der verschiedenen Wohlhabenheit der Abnehmer anzupassen [112]); hierzu kommt weiter 3) die Garantie der staatlichen Monopolsverwaltung für reine und gute Waare gegenüber den Verschlechterungen und Verfälschungen, welche eine gewissenlose Concurrenz im privatwirthschaftlichen Tauschsystem nicht selten zum gewohnten Geschäftsbrauch erhebt; und 4) die Verhütung unnöthiger Vertheuerung der besteuerten Gegenstände durch die Spesen eines übersetzten Zwischenhandels und durch Zinsen und Zinseszinsen aus lange vor dem Consum des besteuerten Artikels vorschußweise zu erlegenden Steuern.

Nun wird aber das Salz schon von Hause aus nur auf verhältnißmäßig wenigen Punkten im Großen gewonnen [113]). Das für Speisezwecke verwendete Siedesalz ist von einheitlicher Beschaffenheit und giebt keinen Raum für die Abstufung verschiedener Steuersätze. Verfälschungen sind nicht leicht möglich und bei den niedrigen Verkaufspreisen kaum besonders lohnend; überdies bedarf das Salz keiner Lagerung, um schmackhafter zu werden, kann also sofort nach Entrichtung der Steuer bei der Produktion dem Verbrauche zugeführt werden und bietet bei dem im Ganzen doch sehr gleichmäßigen niedrigen und allgemein gekannten Verkaufswerthe dem Zwischenhandel kein dankbares Feld für künstliche Preissteigerungen.

Jene Vorzüge des Monopols, welche unter gewissen Umständen namentlich bei hohen Steuersätzen seine Wahl für die Steuererhebung empfehlen, können daher bei der Salzbesteuerung nicht zu Geltung gelangen, und es bleiben für letztere nur die Nachtheile der Monopolsbesteuerung ins Auge zu fassen: 1) die Belastung der Steuerverwaltung mit einer zunächst außerhalb ihres eigentlichen Berufes liegenden, kostspieligen, privatwirthschaftlichen Funktion der Güterversorgung; 2) eine das steuertechnisch nothwendige Maß übersteigende Beschränkung des Verkehrs; 3) das Wegfallen der wohlthätigen Wirkungen der freien Konkurrenz auf Verwohlfeilerung des Erzeugnisses auf billigsten Bezug aus den nächstgelegenen Produktionsstätten und auf möglichste Erweiterung des Absatzes und Verbrauches.

Unter gewöhnlichen Verhältnissen muß daher der einfachen Produktionssteuer für die Salzbesteuerung der Vorzug eingeräumt werden vor dem Monopol.

Beurtheilung der Salzsteuer überhaupt. Mit der vergleichenden Prüfung der beiden Erhebungsarten der Salzsteuer hat sich die Finanzwissenschaft bisher nicht eingehender beschäftigt, da sie sich durch die meisten ihrer Vertreter überhaupt für die Abschaffung dieser ganzen Steuer auszusprechen pflegt. Allein bei näherer Prüfung der gegen die Salzsteuer ins Feld geführten Gründe wird es in der That sehr zweifelhaft, ob der Proceß, welcher gegen sie angestrengt worden ist, einen für die Ankläger günstigen Ausgang nehmen wird. Es wird gegen die Salzsteuer eingewendet: 1) daß das Salz, für welches es absolut kein Surrogat gebe, unentbehrlich sei, und daß jedermann ein bestimmtes Quantum Salz verzehren müsse [114]); 2) daß die Besteuerung des Salzes keine Selbstbelastung und keine Selbstentlastung nach dem Stand der individuellen Steuerkraft zulasse [115]); 3) daß sie wie eine Kopfsteuer wirke und die unteren Klassen nicht nur relativ, sondern wegen des größeren Salzbedarfs bei rauherer Nahrung auch absolut härter treffe als die Wohlhabenden, und daß sie die armen Leute zwinge, sich im Genusse des Salzes einzuschränken [116]); 4) die durch den Salzverbrauch erzeugte Steuerkraft sei eine so minimale, daß sie, auf das Objekt und seine Einheit umgelegt (pro Ctr. Salz), gar nicht berechnet werden könne [117]); 5) gerathe die Selbstbesteuerung in den Widerspruch, eine Rohstoffbesteuerung für die Landwirthschaft und die Industrie zu sein und stehe der volkswirthschaftlich wünschenswerthen Verwerthung der Salzlager im Wege [118]).

Das Verdikt, welches auf diese Gründe sich zu stützen pflegt, scheint auf den ersten Blick vernichtend sein zu müssen, und doch fällt der Nachweis nicht allzu schwer, daß diese Verurtheilung sich nicht freizuhalten weiß von starken theoretischen Einseitigkeiten, eben deshalb aber von einem alle Seiten der Sache im Auge behaltenden gerechten Urtheil weit entfernt ist.

Vor Allem ist es nicht nothwendig und thatsächlich meist nicht richtig, daß die Salzsteuer auch den landwirthschaftlichen und gewerblichen Salzbedarf besteuere, indem die Steuertechnik in der „Denaturirung" des Salzes längst das Mittel gefunden hat, Viehsalz, Dungsalz und Gewerbesalz ohne Beeinträchtigung der Steuer vom Salz für Speisezwecke steuerfrei abzugeben.

Der Stein'sche Einwand, daß die durch den Salzverbrauch erzeugte Steuerkraft oder, was damit eigentlich gemeint ist, der Beitrag des Salzverbrauchs des Consumenten zu seiner Fähigkeit, capitalisirbare Ueberschüsse zu erzeugen, zu klein sei, um danach eine entsprechende Steuer zu bemessen, beruht auf der unrichtigen Grundanschauung daß die capitalisirbaren Ueberschüsse ausschließlich Quelle und Maßstab der Besteuerung seien (cfr. oben S. 346 Ziff. 2.); er stellt zudem speciell an die Salzsteuer die auch von keiner anderen Aufwandssteuer erfüllbare und darum ungerechte Zumuthung der Steuerbemessung nach einer unfindbaren und unmöglichen Größe. Man muß sich an der Forderung genügen lassen, daß durch die Besteuerung des Salzes im Verein mit der gesammten übrigen Besteuerung die Gesammtsteuerkraft des Volkes und namentlich diejenige der unteren Klassen nicht übermäßig in Anspruch genommen werde, wie es allerdings dann der Fall ist, wo eine hohe Salzbesteuerung sich als die Ursache einer Schmälerung des nothwendigen oder wünschenswerthen Salzgenusses nachweisen läßt; daß endlich das Salz unentbehrlich und durch kein Surrogat zu ersetzen ist, daß die Salzsteuer nicht wie andere Aufwandssteuern eine „Selbstentlastung und Selbstbelastung" (Schäffle) zulasse, ist richtig und eine unbezweifelbare Thatsache. Aber daraus folgt noch lange nicht die Verwerflichkeit oder gar „Unsittlichkeit" [119]) einer mäßigen Besteuerung des Salzes [120]). Die Funktion der indirekten Steuern [121]) erschöpft sich keineswegs in der Gewährung der Möglichkeit „der Selbstentlastung und Selbstbelastung nach dem besonderen Stand der individuellen Steuerkraft" (Schäffle). Zum mindesten ebenso wichtig ist die Aufgabe der Verbrauchssteuern, den Druck der Steuerlast durch möglichste räumliche und zeitliche Vertheilung zu erleichtern. Und wenn man davon ausgeht, daß die Steuerlast eine allgemeine ist, daß auch der kleine Mann nach dem Maße seiner kleinen Steuerkraft daran mitzutragen habe, so bietet sich in der Salzsteuer, eben weil dem Salzverbrauch sich niemand entziehen kann, weil hier keine

112) Hock, die öffentl. Abgaben.

113) In Deutschland im Etatsjahr 1879/80 auf 79 Produktionsstätten mit einer producirten Salzmenge von 667,938,700 kg; 1881/82 80 Produktionsstätten mit 783,936,000 kg; vgl. Monatshefte des kaiserl. statist. Amts pro 1880, Heft IX, S. 24; desgl. Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1881, S. 36. 1883, S. 34.

114) Schäffle, St.Polit. S. 403; Pfeiffer, l. c. S. 386; Dr. Alfred Schmidt, das Salz ꝛc. Leipzig 1874. S. 109.

115) Schäffle, a. a. O.

116) Pfeiffer, l. c. S. 387

117) Stein, F.W. II. S. 224.

118) Stein, l. c.; Schäffle, l. c.

119) Schmidt, l. c. S. 110.

120) Vgl. auch oben § 19.

121) cfr. oben § 21.

Selbstentlastung möglich ist, das einzige wirklich zuverlässige Mittel zur Durchführung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Besteuerung in der für die unteren Volksklassen schonendsten und erträglichsten Form. Anerkennt man den Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung, so muß man zur Besteuerung der unteren Volksklassen als Ersatz für die Salzsteuer eine andere Steuer vorschlagen, und es ist ganz consequent, wenn man, wie L. Stein, die direkte Klassensteuer hiefür vorschlägt[122]. Aber es ist zu befürchten, daß dieser Vorschlag den unteren Volksklassen Steine giebt statt Brot. Gerade umgekehrt, Erleichterung und, wo es Noth thut, gänzliche Befreiung der ökonomisch Schwächeren von drückenden direkten Steuern und Ersatz derselben durch mäßige indirekte Steuern auf Gegenstände des nothwendigen Verbrauchs, ist die immer deutlicher erkannte Aufgabe einer richtigen Steuerpolitik. Dazu eignet sich aber bei dem ungleichmäßigen, individuell und lokal verschiedenen Verbrauch anderer nothwendiger Lebensmittel, insbesondere von Brot und Fleisch, nur das Salz. Der Verzicht auf die Salzsteuer führt mit Nothwendigkeit auf eine übermäßige Belastung verbreiteter und gewohnheitsmäßig nothwendiger Genußmittel, insbesondere der Getränke, wie in England, ohne daß der Forderung der Allgemeinheit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung auch nur annähernd gleich gut entsprochen werden könnte wie bei der Salzbesteuerung — oder aber verhindert dieser Verzicht die wünschenswerthe und andernfalls auch erreichbare Beschränkung der direkten Steuern auf die wirklich wohlhabenderen Klassen. In der Ausnahme der unteren Bevölkerungsklassen von allen direkten Steuern und in der von der Wissenschaft mit Recht geforderten Progression derselben liegt dann aber auch die Compensation für die aus dem stärkeren Salzverbrauch des gemeinen Mannes etwa sich ergebende stärkere Belastung desselben.

Eine solche Ausgleichung bei den direkten Steuern vorausgesetzt, ist das Salz eines der vorzüglichsten Objekte der Aufwandsbesteuerung. Es ist ein allgemeines Bedürfniß vom Palast bis zur Hütte und wird deshalb in großen Massen verbraucht[123]. Es ermöglicht nicht nur schonendste Durchführung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Besteuerung für die weniger günstig Situirten, sondern zugleich die Vertheilung der Steuerlast auf die Gesammtheit der Bevölkerung und auf einen erheblichen Bestandtheil des Verbrauchsvermögens eines Volkes. Gleichwohl ist der Salzverbrauch für jeden Einzelnen ein ziemlich gleichmäßig begrenzter und verhältnißmäßig kleiner. Der durchschnittliche jährliche Salzbedarf für Speisezwecke wird bei der Lebensweise der Culturvölker auf 15 Pfd. pro Kopf angenommen[124]. Bei der natürlichen Wohlfeilheit des Salzes wird daher eine Steuer mit mäßigen Steuersätzen selbst dem Aermsten den nothwendigen Salzgenuß nicht verkümmern und bei niemand einen im Ganzen sehr mäßigen Betrag übersteigen können.

Dazu kommt, daß die Salzgewinnung nur beim Großbetrieb lohnend ist und daher an wenigen Punkten sich centralisirt[125], und daß in Folge dessen bis jetzt kein Artikel für die innere Verbrauchsbesteuerung in Sehweite gekommen ist, dessen Besteuerung mit weniger Belästigung für den Verkehr und mit geringeren Erhebungskosten möglich wäre.

Die Forderungen, welche dem Ausgeführten zu Folge an die Salzbesteuerung vernünftiger Weise gestellt werden können, lassen sich auf die Sätze beschränken: 1) der Salzbedarf für die Landwirthschaft und für Gewerbe ist gleichmäßig im Interesse möglichster Verwerthung der Salzlager, wie im Interesse der Konkurrenzfähigkeit und Produktivität dieser Produktionszweige von der Steuer frei zu lassen; 2) der nothwendige Salzverbrauch für Speisezwecke darf durch die Höhe des Steuersatzes keine Schmälerung erleiden.

Steuergesetzgebung. Vor der Erhebung der Salzsteuer zu einer gemeinschaftlichen

122) Stein, F.W. II. S. 231.

123) Verbrauch für Speisezwecke in Deutschland pro 1879/80: 339,362,000 kg und 1881/82 343,718,000 kg; vgl. Statistisches Jahrbuch für das deutsche Reich 1881, S. 130. 1883 S. 129.

125) Schmidt, l. c. S. 14 u. 35.

125) Vgl. oben S. 368. Anm. 113.

Reichssteuer bot die Steuergesetzgebung in Deutschland eine wahre Musterkarte aller möglichen Erhebungsformen der Salzsteuer[126]. Hannover, Oldenburg, Bremen, Braunschweig erhoben eine Productionssteuer; vorwiegend Productionsmonopol war das Salzmonopol in Württemberg und Baden; ein Handelsmonopol bestand in Preußen, Königreich Sachsen, Großherzogthum Hessen, übrigens mit Freigebung des nur hinsichtlich der Höhe des Detailpreises gebundenen Verschleißes der Salzauswieger oder Sellereien; Baiern und Kurhessen hatten ein Productions- und Handelsmonopol, letzteres mit Monopolisirung nicht bloß des Großhandels, sondern auch des Detailverschleißes. Die Salzsteuer betrug im Gebiete der Productionssteuer 12½ Sgr. per Centner; für die Monopolstaaten wurde dieselbe für Baiern auf 1 Thlr. 12.2 Sgr., für Hessen-Darmstadt auf 1 Thlr. 14 Sgr., für Württemberg auf 1⅔—2 Thlr., für Baden auf 2 Thlr., für Preußen auf 2 Thlr. 2 Sgr. berechnet[127]. Dieser Zustand mit der damit verbundenen Hemmung, bez. Unterdrückung des Salzverkehrs zwischen den einzelnen Vereinsstaaten wurde durch die Uebereinkunft wegen Erhebung einer gemeinschaftlichen Abgabe von Salz vom 8. Mai 1867 beseitigt, im ganzen Umfang des Zollvereins freier Verkehr mit Salz hergestellt und dagegen alles Salz, das im Inland gewonnen wird, einer Productionssteuer von 12 M. pro kg unterworfen neben einem Salzzoll von gleichem Betrage für das aus dem Ausland eingeführte Salz. Der Salzzoll wurde vom 1. Nov. 1879 an von 12 M. auf 12.80 M. für das zu Land eingehende Salz erhöht. Abgabenfreiheit besteht für die Ausfuhr von Salz, ferner für den landwirthschaftlichen und gewerblichen Salzbedarf mit Ausnahme des Bedarfs der Nahrungs- und Genußmittel für Menschen bereitenden Gewerbe. Viehsalz, Dungsalz und Gewerbesalz muß vor der abgabefreien Verabfolgung zum menschlichen Genusse unbrauchbar gemacht, denaturirt werden. Auch zur Pökelung von Heringen und ähnlichen Fischen, zu Unterstützungen bei Nothständen und an Wohlthätigkeitsanstalten kann Salz abgabenfrei abgelassen werden. — Der Detailpreis für Salz stellt sich so ziemlich gleichmäßig im ganzen Reich auf 20 Pf. pro kg (10 Pf. pro Pfd.); an einzelnen in nächster Nähe von Salinen gelegenen Orten werden für gewöhnliches Salz nur 8—9 Pf., in entlegeneren Gegenden bis zu 12 Pf. pro Pfd. bezahlt. Feingestoßenes Krystallsalz hat überall einen höheren Preis, bis zu 16 Pf. pro Pfd., der jährliche Salzverbrauch für Speisezwecke beträgt 7.6—7.9 kg und im Durchschnitt der Jahre 1870—82 7.7 kg = 15.4 ℔ pro Kopf; der Steuerbetreff auf den Kopf hat im Jahre 1881—82 0,92 M.[128] betragen. Die Salzproduction hat sich von 505,470 kg im Jahre 1872 auf 783,936,000 kg im Jahre 1881—82, die Salzausfuhr von 39,679,000 kg im Jahre 1870 auf 144,751,000 kg im Jahre 1881—82 gehoben, die Salzeinfuhr von 51,696,000 kg im Jahre 1870 auf 36,074,000 kg im Jahre 1881—82 vermindert. Der Verbrauch an steuerfreiem Salz ist in stetigem Wachsen begriffen und hat 1881—82 pro Kopf 6.4 kg = 12.8 Pfd. betragen; die abgabenfreie Salzverwendung für landwirthschaftliche Zwecke ist von 82,889,000 kg im Jahre 1872 auf 102,480,000 kg im Jahre 1881—82, diejenige in der Industrie von 96,702,000 kg im Jahre 1872 auf 188,594,000 kg im Jahre 1881—82 gestiegen[129] — Zahlen, welche deutlich genug für die günstigen Wirkungen der obengenannten Uebereinkunft vom 8. Mai 1867 sprechen dürften.

Außer in Deutschland[130] werden Productionssteuern neben Zöllen vom Salz erhoben in Frankreich[131] und in Rußland[132][133]. Oesterreich, Italien, auch Serbien haben das Salzmonopol[134], ebenso die Cantonsregierungen der Schweiz. Die Steuerbelastung pro Kopf beträgt nach Gerstfeldt in Oesterreich 1.47, in Deutschland 0.92, in Frankreich 0.66, in Rußland 0.59 M., England hat seine durch die große Höhe[135] sehr verhaßt gewordene Salzsteuer im

126) Ueber die frühere Gesetzgebung in Deutschland bezüglich der Salzsteuer siehe die vorzügliche Darstellung Rieckes, Hemmnisse des freien Verkehrs im Innern des deutschen Zollvereins, Z. f. St.W. 17, S. 184 ff.

127) Riecke, l. c. S. 201 f.

128) Vgl. Statistisches Jahrb. f. das Deutsche Reich 1883 S. 180. Gewiß kein Betrag, der nicht von jedermann entweder durch vermehrte Thätigkeit mehr verdient oder durch Beschränkung im Verbrauche erspart werden könnte. Beachtenswerth ist, daß trotz der im Verhältniß zu anderen Staaten höheren Salzsteuer doch der wirkliche Salzverbrauch in Deutschland von 15.4 Pfd. pro Kopf den wünschenswerthen von durchschnittlich 15 Pfd. noch um etwas übersteigt. Ob eine Herabsetzung des Steuersatzes bei diesem Verhältniß eine Steigerung des wirklichen Salzverbrauchs in Deutschland zur Folge haben könnte, erscheint fraglich, noch fraglicher, ob sie eine Herabsetzung des Salzdetailpreises bewirken könnte. Die Produktionsbesteuerung ist in diesem Falle in ungünstigerer Lage als die Monopolsbesteuerung.

129) Stat. Jahrbuch für das Deutsche Reich 1883 S. 34. 129. 180,

130) Ertrag pro 1879/80: 36,586,300 M. Steuer u. 3,949,700 M. Zoll. 1881/82: 37,569,000 Steuer und 3,688,000 M. Zoll.

131) Ertrag nach dem Budget für 1878: 24,470,000 M. nach Gerstfeldt.

132) Für das Jahr 1876: 41,341,000 M. nach Gerstfeldt.

133) Die Steuer beträgt in Frankreich 8 M., in Rußland 5 M. 92 Pf. (Schmidt, l. c. S. 84) pro 100 kg. Salzzölle werden außer Deutschland (s. o. Text) erhoben von Frankreich: 59.2 Pf. bis 3 M. 80 Pf. neben der inneren Steuer, von Rußland: 7 M. 64 Pf., von den Vereinigten Staaten von Amerika 1 M. 11 Pf., von der Schweiz für das mit Erlaubniß der Cantonsregierungen zur Einfuhr gelangende Salz 24 Pf. je pro 100 kg.

134) Nach dem Budget von 1883: Oesterreich 19,682,000 fl., Ungarn 14,276,308 fl., Italien 82,000,000 L., Serbien 300,000 Dinar (1 D. = 80 Pf.).

135) Seit 1805 15 sh. (à 1 M.) vom bushel (= 36.35 l); cfr. auch Schmidt, l. c. S. 88.

Jahre 1825 abzuschaffen sich genöthigt gesehen, Norwegen hat seit 1844, Portugal seit 1846, Belgien seit 1871 Salzsteuerfreiheit [136].

4. Die Getränkesteuern.

Rau, F.W. II. § 433; Stein, F.W. II. S. 240—243; Schäffle, St.Polit., Tüb. 1880, S. 415 f.; J. G. Hoffmann, die Lehre von den Steuern, S. 261.

1. Im Allgemeinen.

§ 25. Mit der Salzsteuer haben die Getränkesteuern das gemein, daß sie, wie jene, auf Gegenstände allgemeinen Verbrauchs gelegt sind. Aber während das Salz zu den Nahrungsmitteln zu rechnen ist, dessen Genuß einem allgemeinen physiologischen Bedürfnisse des Menschen entspricht [137], sind die geistigen Getränke vorwiegend Genußmittel, indem sie durch ihren erregenden Einfluß auf das gesammte Nervensystem, ähnlich wie die Sättigung, aber ohne zu sättigen, ein Gefühl des körperlichen Wohlbehagens hervorrufen [138]), wobei dem in den geistigen Getränken enthaltenen Alkohol die Hauptrolle als Nervenreizmittel zufällt. Salz ist für jedermann unentbehrlich und der Salzverbrauch beschränkt sich in der Hauptsache überall auf das nothwendige Maß. Die geistigen Getränke dagegen sind mehr oder weniger entbehrlich, sind aber als Mittel gesteigerten Lebensgenusses Gegenstand des verbreitetsten, das nothwendige und selbst das zuträgliche Maß oft weit überschreitenden Luxusverbrauchs. Eben deshalb sind die Tranksteuern weniger geeignet als die Salzsteuer, auf dem Wege der indirekten Besteuerung den Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung zu verwirklichen. Dagegen dienen sie als wesentliches Mittel einer gleichmäßigen Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, sofern sich die größere Leistungsfähigkeit in breiten Volksschichten theils ausschließlich, theils wenigstens vorwiegend in einem das nothwendige Maß übersteigenden Verbrauch geistiger Getränke äußert.

Da auf den Genuß geistiger Getränke ohne Beeinträchtigung der Gesundheit verzichtet werden kann, ermöglicht die Getränkebesteuerung Selbstbelastung und Selbstentlastung nach dem Maße der jeweilig zur Verfügung stehenden Mittel in höherem Maße als die Salzsteuer; auch ist sie, da der Verbrauch geistiger Getränke vorwiegend auf die arbeitsfähige männliche Bevölkerung entfällt, dem Vorwurfe der stärkeren Belastung des gleichen Einkommens bei zahlreicherer Familie weniger ausgesetzt als jene [139]).

Ueberdieß dient die Besteuerung der Getränke in besonderem Maße zur Verwirklichung des Grundsatzes möglichster Vertheilung der Steuerlast auf das Gesammtvermögen eines Volkes, indem sie sehr erhebliche Bestandtheile desselben zur Steuer heranzuziehen gestattet [140]). Bei dem Umstand, daß der Verbrauch an geistigen Getränken mit steigendem Wohl-

136) Schmidt, l. c. S. 89; Schäffle, St.Polit. S. 403.

137) Joh. Ranke, die Ernährung des Menschen. München 1876. S. 108 ff.

138) Joh. Ranke, a. a. O. S. 162 ff.

139) Noch einwandfreier als die Getränkesteuer ist in dieser Beziehung, wenigstens für die Consumtionssitte der westeuropäischen Völker, die Tabaksteuer.

140) Der muthmaßliche Verbrauch an Branntwein im Reichssteuergebiet hat in 10jährigem Durchschnitt 1870—80: 1,490,000 M. zu 100% Tralles betragen, was zu 45 M. pro hl einen Produktionswerth (excl. Steuer und Nutzen der Schankwirthe) von jährlich 67,050,000 M. ergeben würde, der muthmaßliche Bierverbrauch im Deutschen Reiche im Durchschn. der 8 Jahre 1872—80: 37,578,000 hl mit einem Produktionswerth à 15 M. von jährlich 563,670,000 M.; cfr. Statist. Jahrbuch für das Deutsche Reich 1881, S. 132 f. Gerstfeldt (Vergleichende Zahlen und Bilder zur Reichssteuerfrage, Leipzig 1881) berechnet

	beim Branntwein	
für	die Verbrauchsmenge hl	den Produktionswerth M.
Großbritannien	1,261,940	56,787,000
Frankreich	1,150,000	51,750,000
Rußland	4,000,000	180,000,000
	beim Bier	
für	die Verbrauchsmenge hl	den Produktionswerth M.
Großbritannien	45,454,587	681,823,000
Frankreich	8,000,000	120,000,000

Der Weinkonsum hat in Frankreich im Durchschnitt der 9 Jahre 1870—79 jährlich 38.2 Mill. hl betragen, mit einem Produktionswerth (23 M. per hl) von 878,600,000 M.; cfr. Z. f. St.W. 1881, S. 825 ff. „Aus den Ergebnissen einer franzöf. Weinenquête". Hiernach würde sich der Produktionswerth der verbrauchten geistigen Getränke in Frankreich berechnen: für Branntwein 51,750,000 M., für Bier 120,000,000 M., für Wein 878,600,000 M., zusammen auf 1050,350,000 M. jährlich.

Für Württemberg wird der Verbrauchswerth der consumirten geistigen Getränke an Wein, Obstmost, Bier und Branntwein, einschließlich der Steuer und des Nutzens der Schankwirthe, nach amtlicher Schätzung auf ca. 930,000,000 M. jährlich angenommen.

stande zunimmt und in immer größeren Mengen in den gewohnheitsmäßig nothwendigen Lebensunterhalt eingerechnet wird [141]), empfehlen sich die Getränkesteuern schließlich, namentlich auch vom finanzpolitischen Standpunkt, da sie erfahrungsgemäß mit der Zunahme der Bevölkerung und des Volksvermögens von selbst steigende Erträge abwerfen [142]).

Allerdings hat die Besteuerung der geistigen Getränke auch ihre eigenthümlichen Schwierigkeiten. Vor Allem ist die Erzeugung und der Verkehr mit geistigen Getränken sehr zersplittert [143]). Ihre steuerliche Erfassung ist daher ohne größeren steuerlichen Apparat und ohne dem Verkehre mitunter empfindlichen Zwang aufzuerlegen kaum möglich. Ferner ist die mit Rücksicht auf die höhere Besteuerung der Wohlhabenderen zu fordernde Besteuerung nach der Qualität in vollkommener Weise namentlich beim Wein kaum zu bewirken und jedenfalls nicht ohne erhebliche Belästigung des Verkehrs und ohne eingreifende Controlemaßregeln gegenüber den Steuerpflichtigen durchzuführen.

Auch ist es nicht leicht, da die einzelnen Getränkesteuern in verschiedenen Formen und mit verschiedenem Steuerfuß zur Erhebung kommen, das richtige Verhältniß der Steuersätze für die verschiedenen geistigen Getränke unter einander zu finden und festzustellen [144]). Schließlich bereitet auch die Bemessung der Steuerrückvergütungen, welche bei Erhebung von Produktionssteuern namentlich bei der Bier- und Branntweinbereitung im Falle der

141) Der Bierverbrauch ist in Württemberg nach amtlichen Berechnungen von 24 l pro Kopf im Jahre 1829 auf 203 l pro Kopf im Jahre 1880 gestiegen. Die Zunahme des Consums geistiger Getränke wird insbesondere auch durch die Vermehrung der Wirthschaften bestätigt, in Württemberg z. B. von 12,290 im Durchschnitt der Jahre 1844—49 auf 21,024 im Jahre 1880.

142) In Württemberg hat sich in den Jahren 1857/58 bis 1865/66 der Ertrag der Wirthschaftsabgaben, ohne irgend welche Aenderung der Steuersätze, von 1,568,000 auf 2,798,000 fl. oder von 12.27% auf 16.80% des Staatsbedarfs gehoben; cfr. Riecke, statistische Ergebnisse der Verwaltung der sogen. Wirthschaftsabgabe im Königreich Württemberg, besonderer Abdruck aus den Württemb. Jahrbüchern. Stuttgart 1873. S. 7.

143) Statist. Jahrb. für das D. R. 1881, S. 51 ff. Zahl der im Reichssteuergebiet vorhandenen Brennereien am Schluß des Etatsjahrs 1879/80: 40,377, worunter für Elsaß-Lothringen vorwiegend für die Verwerthung des eigenen Erzeugnisses ländlicher Brenner an nichtmehligen Stoffen 29,871, so daß also von sämmtlichen Brennereien nahezu ¾ auf Nebenbetriebe für den Hausbrauch entfällt. Günstiger liegt der Fall bei der Biergewinnung mit 11,647 Brauereien für das Reichssteuergebiet, worunter 10,457 gewerbliche Brauereien, welche sich pro 1879/80 im Betriebe befanden. Dagegen ist wiederum der Wein fast ausschließlich ein Erzeugniß des landwirthschaftlichen Kleinbetriebs.

144) Doch besteht insofern Uebereinstimmung, als der Steuersatz für Branntwein nahezu überall denjenigen für Wein und dieser den Steuersatz für Bier pro Maßeinheit übersteigt. Ohne Zweifel ist der Branntwein in der That geeignet, den höchsten Steuersatz zu tragen, nicht bloß wegen seines durchschnittlich höheren Preises, sondern namentlich auch wegen des größeren Alkoholgehalts, auf welchem ja schließlich die specifischen Wirkungen der „geistigen" Getränke beruhen. Man rechnet auf Branntwein 50%, auf Wein 6%, auf Bier 3% Alkohol; cfr. Ranke, a a. O. S. 169. Art. 5 II. § 2 des Zollvereinsvertrags v. 8. Juli 1867 setzt als Maximum, bis zu welchem in den Vereinsstaaten eine Besteuerung für Rechnung des Staates soll stattfinden können, folgende Beträge fest: für Bier 1 Thlr. 15 Gr. von der Ohm = 137 l, oder 3 M. 28 Pf. per hl; für Wein: a) wenn die Abgabe nach dem Werthe des Weines erhoben wird 5 Thlr. von der Ohm = ca. 11 M. per hl; b) wenn sie ohne Rücksicht auf den Werth des Weines erhoben wird 2 Thlr. 23½ Gr. von der Ohm = ca. 6 M. per hl; für Branntwein 10 Thlr. von der Ohm = 21 M. 90 Pf. pr. hl.

Dem Verhältniß der Steuersätze für die genannten geistigen Getränke scheint jedoch kein eigentlicher Qualitätssteuerfuß zu Grund zu liegen, wenigstens entspricht dies Verhältniß weder der Werthsrelation noch dem Verhältniß des Alkoholgehalts dieser Getränke. Ganz besonders muß aber die Festsetzung eines fixen Maximalbetrags für die Weinsteuer in dem Falle, wo sie nach dem Werth erhoben wird, als verfehlt bezeichnet werden, da sie gerade die besten und werthvollsten Weine in allen den Fällen steuerlich begünstigt, in welchen die nach dem Werth, z. B. in Procenten des Ausschankpreises, erhobene Steuer den Maximalsatz von 11 M. per hl übersteigt.

Ausfuhr des versteuerten Fabrikats oder dessen Verwendung für gewerbliche Zwecke zu gewähren sind, Probleme, welche nicht immer in allseitig befriedigender Weise zu lösen sind.

Die Steuergesetzgebung der verschiedensten Länder hat sich indeß durch diese Schwierigkeiten von der Besteuerung der geistigen Getränke nicht abschrecken lassen. Die Tranksteuern gehören in den heutigen europäischen Staaten nicht bloß zu den ältesten, sondern auch zu den finanziell wichtigsten Aufwandssteuern. In Deutschland, Frankreich, Oesterreich kommt ca. 1/3 aller Verbrauchsabgaben, in Großbritannien und Rußland sogar reichlich 2/3 % derselben auf Rechnung der Getränkesteuern[145]. Ohne Zweifel entsprechend der Landessitte und dem Klima hat Rußland sein Verbrauchssteuersystem vorwiegend auf die Branntweinsteuer gestützt. Ihr Ertrag erreicht allein 64.8% aller Verbrauchsabgaben, einschließlich der Zölle; der Biersteuer mit 0.7% und der Weinsteuer mit 1.8% der Verbrauchsabgaben kommt nur eine ganz untergeordnete finanzielle Bedeutung zu. Das Steuersystem in Großbritannien steht dem russischen sehr nahe. Doch ist neben der Branntweinsteuer mit 47.7%, der Biersteuer mit 17.9% immer noch eine etwas größere finanzielle Entwicklung gegeben als den Biersteuern in Deutschland und Oesterreich. Sehr unbedeutend ist daneben in England der Ertrag der Weinsteuer mit nur 3.7% sämmtlicher Verbrauchsabgaben. Vorwiegend Biersteuerländer sind Deutschland und Oesterreich, sofern in beiden Ländern die Biersteuer größere Erträge abwirft als die übrigen Getränkesteuern. Dagegen unterscheidet sich Deutschland sowohl durch seine höheren Branntweinsteuererträge (14.8% gegen 6.8%) als namentlich durch die stärkere Belastung des Weines (5.2% gegen 2.9%) zu seinem Vortheil von Oesterreich. In Frankreich endlich tritt die Biersteuer mit nur 1.6% sämmtlicher Verbrauchsabgaben fast ganz zurück Frankreich nähert sich in dieser Beziehung dem russischen Steuersysteme. Dagegen stützt es, entsprechend dem Klima und den dadurch bedingten Lebensgewohnheiten, als erstes Weinland der Welt seine Getränkebesteuerung vorzugsweise auf den Weinkonsum, welcher für sich allein 24.3% sämmtlicher Verbrauchsabgaben abwirft. Der Branntweinsteuer mit 6.5% hat Frankreich nur etwa die Bedeutung beigelegt, welche derselben auch in Oesterreich zukommt[146].

2. Die Weinsteuer.

Rau, F.W. II. § 433a—435; J. G. Hoffmann, die Lehre von den Steuern, S. 297 ff.; v. Hock, die Finanzverwalt. Frankreichs, S. 360 ff.; derselbe, die öffentl. Abgaben und Schulden, S. 176 f.; v. Kaufmann, die Finanzen Frankreichs S. 358.; Pfeiffer, die Staatseinnahmen, S. 398—409; Stein, F.W. II. S. 233—247; Schäffle, Steuerpolitik, S. 427—432; Riecke, die Hemmnisse des freien Verkehrs im Innern des deutschen Zollvereins, Z. f. St.W. 1861, S. 419 bis 429; derselbe, statistische Ergebnisse der Verwaltung der sogen. Wirthschaftsabgaben im K. Württemberg, Stuttgart 1875, S. 12—14 und S. 35—50; Leydhecker, die Besteuerung des Weins in Elsaß-Lothringen, Straßburg 1875.

§ 26. Natur der Steuer. Der Weinsteuer unterliegt häufig nicht bloß der aus Trauben, sondern auch der aus Obst bereitete Wein (Cider), da derselbe von Traubenwein

145) Bei Benützung der Gerstfeldt'schen Ziffern (Beiträge zur Reichssteuerfrage 1879, Tabelle 7) ergiebt sich folgende vergleichende Uebersicht:

Es betragen in den Staaten:	1. Die Verbrauchsabgaben, incl. Zölle.	2. Hierunter Branntweinsteuer absolut.	in % von Sp. 1.	3. Biersteuer absolut.	in % von Sp. 1.	4. Weinsteuer absolut.	in % von Sp. 1	5. Getränkesteuern überhaupt absolut.	in % von Sp.1.
	1000 M.	1000 M.		1000 M.		1000 M.		1000 M.	
Deutsches Reich	305,311	45,203	14.8	47,971	15.7	16,048	5.2	109,222	35.7
Großbritannien	884,421	422,050	47 7	158,815	17.9	32,617	3.7	613,482	69.3
Frankreich	999,847	65,000	6 5	16,000	1.6	243,340	24.3	324,340	32.4
Oesterreich	266,616	18,000	6 8	44,000	16.6	7,860	2.9	70,260	26.3
Rußland	874,863	567,270	64.8	6,000	0.7	16,000	1.8	580,270	67.3

146) Zu den Branntweinsteuerländern gehören außer Rußland und England auch noch Holland mit einem Ertrag der Accise auf Spirituosen von 22,400,000 Fr. pro 1880; ferner Dänemark mit einem Branntweinsteuerertrag von 3,237,000 Kronen pro 1880/81; Schweden mit einer Branntweinsteuer pro 1881 von 15,000,000 Kronen; Belgien pro 1880 Branntweinsteuer 16,900,000 Fr., daneben jedoch Biersteuer 9,373,000 M., Weinsteuer 2,730,000 M; Ungarn pro 1880 Branntweinsteuer 7,000,000 fl., Weinsteuer 3,300,000 fl., Biersteuer 980,000 fl.

geringerer Qualität schwer zu unterscheiden ist und nicht selten zur Vermischung mit Traubenwein benützt wird.

Die Weinbesteuerung erfolgt sehr einfach durch den Zoll in Ländern, in welchen der Wein als inneres Erzeugniß nicht vorkommt und nur durch Einfuhr vom Ausland in den Verbrauch kommen kann; in Ländern mit eigener Weinerzeugung gehört dessen Besteuerung zu den schwierigsten Aufgaben der Steuerverwaltung. Die Bereitung des Weines erfolgt nicht, wie beim Bier und theilweise auch beim Branntwein, in steuerlich leichter zu überwachenden, gewerblichen Betrieben; der Wein ist vielmehr ein in seinem Ertrage, je nach dem Herbstausfall, nach Quantität und Qualität außerordentlich wechselndes Erzeugniß des landwirthschaftlichen Kleinbetriebs[14]. Und doch ist er wiederum nicht bloß ein von den Zufälligkeiten der Witterung abhängiges Naturprodukt; auf seine Qualität ist die nachfolgende, bis zum wirklichen Verbrauch oft durch mehrere Jahre in den Kellern fortgesetzte Behandlung von größtem Einfluß, eine Behandlung, welche nicht selten zur förmlichen Kunstweinbereitung ausartet. Auch wird der Wein nur ausnahmsweise ausschließlich zum Verbrauche für Dritte gewonnen, und vielfach ausschließlich, zumeist wenigstens zugleich auch für den eigenen Hausbrauch. Auch der Verkehr mit Wein centralisirt sich nirgends an wenigen, ohne Schwierigkeiten controlirbaren Punkten. Nur fremde Weine pflegen durch die Vermittlung größerer Weinhandlungen bezogen zu werden. Der Massenkonsum des im eigenen Lande gewachsenen Erzeugnisses bedient sich für seine Bezüge vielfach des unmittelbaren Verkehrs zwischen Consumenten und Producenten. Der Wein gehört daher ähnlich wie Fleisch, Mehl und Getreide zu denjenigen Besteuerungsgegenständen, welchen, namentlich soweit sie im Hause des Producenten oder seiner Nachbarn verbraucht werden oder nur in kleinen Mengen und auf kurze Distanzen in den Verkehr gelangen, steuerlich außerordentlich schwer beizukommen ist.

Es darf wohl gesagt werden, daß die Erfassung des gesammten Weinkonsums in Weinerzeugungsländern steuertechnisch zu den schwierigsten Problemen gehört. Außerdem ist bei der Verschiedenheit des Weinerzeugnisses nicht bloß nach dem Ort der Herkunft, sondern auch nach den verschiedenen Lagen desselben Orts, bei den Qualitätsunterschieden ferner nach dem Jahrgang für ein und dasselbe Grundstück, und überdies nach Alter und Kellerbehandlung für ein und dasselbe Erzeugniß, auch eine richtige Besteuerung nach der Qualität, wie sie im Interesse der leichteren Belastung des unbemittelten Weinconsumenten zu fordern ist, nur für einen Theil des Weinconsums, denjenigen im Wirthshaus, bei Besteuerung nach dem Ausschankserlöse möglich. Unter diesen Umständen ist es ebenso erklärlich, daß man nach einer allen Anforderungen entsprechenden Weinbesteuerung sich vergeblich umsehen würde, wie es anderseits gewiß ist, daß, da der Wein als das geistige Getränke der wohlhabenderen Klassen und der steuerfähigeren Personen aller Klassen anzusehen ist, auf die Besteuerung des Weinverbrauchs, zumal bei gleichzeitiger Besteuerung der übrigen geistigen Getränke geringeren Ranges, unmöglich verzichtet werden kann.

Erhebungsformen. Die innere Weinsteuer kann entweder als Produktionssteuer bei der Weinerzeugung oder als Circulationssteuer vom Weinverkehre erhoben werden. Die Circulationssteuern vom Weine schließen sich als Transportsteuern dem Versandte (Versandtsteuern), oder der Einkellerung (Einlagesteuern) oder dem Verbringen des Weins in abgeschlossene Verkehrsbezirke (Eingangssteuern, octroi) an, soweit sie nicht als Handelssteuern vom Kleinverkauf in der Form von Licenzen und Ausschankabgaben erhoben werden. Von einer besonderen Besteuerung des Weinhandels im Großen wird mit Recht meist abgesehen, da der Großhandel mit Wein, soweit er sich mit ausländischen Weinen befaßt, vom Weinzoll erfaßt wird, während das eigene Landeserzeugniß, soweit es durch den Großhandel dem inneren Verbrauche zugeführt wird, bereits den anderen Formen der inneren

147) Zahl der Weinbauer in Elsaß 75,000 nach Leydhecker, a. a. O. S. 29.

Ausfuhr des versteuerten Fabrikats oder dessen Verwendung für gewerbliche Zwecke zu gewähren sind, Probleme, welche nicht immer in allseitig befriedigender Weise zu lösen sind.

Die Steuergesetzgebung der verschiedensten Länder hat sich indeß durch diese Schwierigkeiten von der Besteuerung der geistigen Getränke nicht abschrecken lassen. Die Tranksteuern gehören in den heutigen europäischen Staaten nicht bloß zu den ältesten, sondern auch zu den finanziell wichtigsten Aufwandssteuern. In Deutschland, Frankreich, Oesterreich kommt ca. 1/3 aller Verbrauchsabgaben, in Großbritannien und Rußland sogar reichlich 2/3 % derselben auf Rechnung der Getränkesteuern[145]). Ohne Zweifel entsprechend der Landessitte und dem Klima hat Rußland sein Verbrauchssteuersystem vorwiegend auf die Branntweinsteuer gestützt. Ihr Ertrag erreicht allein 64.8% aller Verbrauchsabgaben, einschließlich der Zölle; der Biersteuer mit 0.7% und der Weinsteuer mit 1.8% der Verbrauchsabgaben kommt nur eine ganz untergeordnete finanzielle Bedeutung zu. Das Steuersystem in Großbritannien steht dem russischen sehr nahe. Doch ist neben der Branntweinsteuer mit 47.7%, der Biersteuer mit 17.9% immer noch eine etwas größere finanzielle Entwicklung gegeben als den Biersteuern in Deutschland urd Oesterreich. Sehr unbedeutend ist daneben in England der Ertrag der Weinsteuer mit nur 3.7% sämmtlicher Verbrauchsabgaben. Vorwiegend Biersteuerländer sind Deutschland und Oesterreich, sofern in beiden Ländern die Biersteuer größere Erträge abwirft als die übrigen Getränkesteuern. Dagegen unterscheidet sich Deutschland sowohl durch seine höheren Branntweinsteuererträge (14.8% gegen 6.8%) als namentlich durch die stärkere Belastung des Weines (5.2% gegen 2.9%) zu seinem Vortheil von Oesterreich. In Frankreich endlich tritt die Biersteuer mit nur 1.6% sämmtlicher Verbrauchsabgaben fast ganz zurück. Frankreich nähert sich in dieser Beziehung dem russischen Steuersysteme. Dagegen stützt es, entsprechend dem Klima und den dadurch bedingten Lebensgewohnheiten, als erstes Weinland der Welt seine Getränkebesteuerung vorzugsweise auf den Weinkonsum, welcher für sich allein 24.3% sämmtlicher Verbrauchsabgaben abwirft. Der Branntweinsteuer mit 6.5% hat Frankreich nur etwa die Bedeutung beigelegt, welche derselben auch in Oesterreich zukommt[146]).

2. Die Weinsteuer.

Rau, F.W. II. § 433a—435; J. G. Hoffmann, die Lehre von den Steuern, S. 297 ff.; v. Hock, die Finanzverwalt. Frankreichs, S. 360 ff.; derselbe, die öffentl. Abgaben und Schulden, S. 176 f.; v. Kaufmann, die Finanzen Frankreichs S. 358.; Pfeiffer, die Staatseinnahmen, S. 398—409; Stein, F.W. II. S. 233—247; Schäffle, Steuerpolitik, S. 427—432: Riecke, die Hemmnisse des freien Verkehrs im Innern des deutschen Zollvereins, Z. f. St.W. 1861, S. 419 bis 429; derselbe, statistische Ergebnisse der Verwaltung der sogen. Wirthschaftsabgaben im K. Württemberg, Stuttgart 1875, S. 12—14 und S. 35—50; Leydhecker, die Besteuerung des Weins in Elsaß-Lothringen, Straßburg 1875.

§ 26. Natur der Steuer. Der Weinsteuer unterliegt häufig nicht bloß der aus Trauben, sondern auch der aus Obst bereitete Wein (Cider), da derselbe von Traubenwein

145) Bei Benützung der Gerstfeldt'schen Ziffern (Beiträge zur Reichssteuerfrage 1879, Tabelle 7) ergiebt sich folgende vergleichende Uebersicht:

Es betragen in den Staaten:	1. Die Verbrauchsabgaben, incl. Zölle.	2. Hierunter Branntweinsteuer absolut.	in % von Sp. 1.	3. Biersteuer absolut.	in % von Sp. 1.	4. Weinsteuer absolut.	in % von Sp. 1	5. Getränkesteuern überhaupt absolut.	in % von Sp.1.
	1000 M.	1000 M.		1000 M.		1000 M.		1000 M.	
Deutsches Reich	305,311	45,203	14.8	47,971	15.7	16,048	5.2	109,222	35.7
Großbritannien	884,421	422,050	47 7	158,815	17.9	32,617	3.7	613,482	69.3
Frankreich	999,847	65,000	6 5	16,000	1.6	243,340	24.3	324,340	32.4
Oesterreich	266,616	18,000	6 8	44,000	16.6	7,860	2.9	70,260	26.3
Rußland	874,863	567,270	64.8	6,000	0.7	16,000	1.8	580,270	67.3

146) Zu den Branntweinsteuerländern gehören außer Rußland und England auch noch Holland mit einem Ertrag der Accise auf Spirituosen von 22,400,000 Fr. pro 1880; ferner Dänemark mit einem Branntweinsteuerertrag von 3,237,000 Kronen pro 1880/81; Schweden mit einer Branntweinsteuer pro 1881 von 15,000,000 Kronen; Belgien pro 1880 Branntweinsteuer 16,900,000 Fr., daneben jedoch Biersteuer 9,373,000 M., Weinsteuer 2,730,000 M; Ungarn pro 1880 Branntweinsteuer 7,000,000 fl., Weinsteuer 3,300,000 fl., Biersteuer 980,000 fl.

geringerer Qualität schwer zu unterscheiden ist und nicht selten zur Vermischung mit Traubenwein benützt wird.

Die Weinbesteuerung erfolgt sehr einfach durch den Zoll in Ländern, in welchen der Wein als inneres Erzeugniß nicht vorkommt und nur durch Einfuhr vom Ausland in den Verbrauch kommen kann; in Ländern mit eigener Weinerzeugung gehört dessen Besteuerung zu den schwierigsten Aufgaben der Steuerverwaltung. Die Bereitung des Weines erfolgt nicht, wie beim Bier und theilweise auch beim Branntwein, in steuerlich leichter zu überwachenden, gewerblichen Betrieben; der Wein ist vielmehr ein in seinem Ertrage, je nach dem Herbstausfall, nach Quantität und Qualität außerordentlich wechselndes Erzeugniß des landwirthschaftlichen Kleinbetriebs[147]). Und doch ist er wiederum nicht bloß ein von den Zufälligkeiten der Witterung abhängiges Naturprodukt; auf seine Qualität ist die nachfolgende, bis zum wirklichen Verbrauch oft durch mehrere Jahre in den Kellern fortgesetzte Behandlung von größtem Einfluß, eine Behandlung, welche nicht selten zur förmlichen Kunstweinbereitung ausartet. Auch wird der Wein nur ausnahmsweise ausschließlich zum Verbrauche für Dritte gewonnen, und vielfach ausschließlich, zumeist wenigstens zugleich auch für den eigenen Hausbrauch. Auch der Verkehr mit Wein centralisirt sich nirgends an wenigen, ohne Schwierigkeiten controlirbaren Punkten. Nur fremde Weine pflegen durch die Vermittlung größerer Weinhandlungen bezogen zu werden. Der Massenkonsum des im eigenen Lande gewachsenen Erzeugnisses bedient sich für seine Bezüge vielfach des unmittelbaren Verkehrs zwischen Consumenten und Producenten. Der Wein gehört daher ähnlich wie Fleisch, Mehl und Getreide zu denjenigen Besteuerungsgegenständen, welchen, namentlich soweit sie im Hause des Producenten oder seiner Nachbarn verbraucht werden oder nur in kleinen Mengen und auf kurze Distanzen in den Verkehr gelangen, steuerlich außerordentlich schwer beizukommen ist.

Es darf wohl gesagt werden, daß die Erfassung des gesammten Weinkonsums in Weinerzeugungsländern steuertechnisch zu den schwierigsten Problemen gehört. Außerdem ist bei der Verschiedenheit des Weinerzeugnisses nicht bloß nach dem Ort der Herkunft, sondern auch nach den verschiedenen Lagen desselben Orts, bei den Qualitätsunterschieden ferner nach dem Jahrgang für ein und dasselbe Grundstück, und überdies nach Alter und Kellerbehandlung für ein- und dasselbe Erzeugniß, auch eine richtige Besteuerung nach der Qualität, wie sie im Interesse der leichteren Belastung des unbemittelten Weinconsumenten zu fordern ist, nur für einen Theil des Weinconsums, denjenigen im Wirthshaus, bei Besteuerung nach dem Ausschankserlöse möglich. Unter diesen Umständen ist es ebenso erklärlich, daß man nach einer allen Anforderungen entsprechenden Weinbesteuerung sich vergeblich umsehen würde, wie es anderseits gewiß ist, daß, da der Wein als das geistige Getränke der wohlhabenderen Klassen und der steuerfähigeren Personen aller Klassen anzusehen ist, auf die Besteuerung des Weinverbrauchs, zumal bei gleichzeitiger Besteuerung der übrigen geistigen Getränke geringeren Ranges, unmöglich verzichtet werden kann.

Erhebungsformen. Die innere Weinsteuer kann entweder als Produktionssteuer bei der Weinerzeugung oder als Circulationssteuer vom Weinverkehre erhoben werden. Die Circulationssteuern vom Weine schließen sich als Transportsteuern dem Versandte (Versandtsteuern), oder der Einkellerung (Einlagesteuern) oder dem Verbringen des Weins in abgeschlossene Verkehrsbezirke (Eingangssteuern, octroi) an, soweit sie nicht als Handelssteuern vom Kleinverkauf in der Form von Licenzen und Ausschankabgaben erhoben werden. Von einer besonderen Besteuerung des Weinhandels im Großen wird mit Recht meist abgesehen, da der Großhandel mit Wein, soweit er sich mit ausländischen Weinen befaßt, vom Weinzoll erfaßt wird, während das eigene Landeserzeugniß, soweit es durch den Großhandel dem inneren Verbrauche zugeführt wird, bereits den anderen Formen der inneren

147) Zahl der Weinbauer in Elsaß 75,000 nach Leydhecker, a. a. O. S. 29.

Besteuerung unterliegt, während der Absatz des Landesgewächses nach Außen durch den Weinhandel naturgemäß überhaupt kein Gegenstand innerer Verbrauchsbesteuerung sein kann.

Die Produktionssteuer vom Weine würde am einfachsten nach der Größe der bebauten Fläche [148]) erhoben. Allein bei der örtlichen Verschiedenheit des Ertrags nach Quantität und [149]) Qualität würde eine Arealsteuer die Weinproducenten und ihr Erzeugniß allzu ungleich belasten, auch wären die Weinbauer bei den großen jährlichen Schwankungen im Ertrage [150]) in der üblichen Lage, daß sie in schlechten Jahren die gleiche Abgabe zu zahlen hätten wie in guten.

Die Veranlagung der Produktionssteuer nach dem wirklichen Mosterzeugniß ist daher für die Weinbesteuerung zweckmäßiger, wobei zugleich auch auf die örtliche Verschiedenheit des Gewächses durch höhere und niedrigere Steuersätze einigermaßen Rücksicht genommen werden kann. Die Erhebung der Produktionssteuer nach dem wirklichen Erträgniß erfordert für die Bestimmung des Steuersatzes eine Classification der Weinberge, und für die Ermittlung der zu versteuernden Weinmengen den Kelterzwang oder die Anmeldepflicht der Weinbauer hinsichtlich des von ihnen im Herbste gewonnenen Mostes mit nachfolgender Kontrolirung durch steueramtliche Aufnahme der Vorräthe und Vergleichung des Erfundes mit den Ergebnissen einer Abschätzung des Ertrags durch ortskundige Sachverständige.

Man rühmt der Produktionssteuer vom Wein nach, daß sie der Aufgabe, den gesammten Weinverbrauch zur Steuer heranzuziehen, am meisten gerecht werde, und doch erreicht sie dieses Ziel auch nicht in vollkommener Weise, insofern sie die Kunstweinbereitung steuerfrei läßt und sogar gewissermaßen prämiirt. Auf der andern Seite geht die Produktionssteuer vom Weine zu weit, wenn sie bei Bemessung der Steuer nach der Menge des im Herbste gewonnenen Mostes keine Abzüge für Hefe, Trübwein und andere Abgänge zu machen gestattet und auch den später zur Ausfuhr ins Ausland gelangenden Wein zur Steuer heranzieht; ebenso geht sie zu weit, wenn sie auch den Hausbrauch der Weinbauer zur Steuer heranzieht und für diesen Theil des Ertrags der direkten Grundsteuer noch eine direkte Verbrauchssteuer hinzugefügt. Sodann vermag die Produktionssteuer auch bei Abstufung der Steuersätze nach Lage und Beschaffenheit des Weinlandes eine richtige Besteuerung nach der Qualität nur in sehr unvollkommenem Maße herbeizuführen, da ja in derselben Gegend und selbst auf derselben Gemeindemarkung die verschiedenartigsten Weinsorten erzeugt werden; den großen Einfluß des Jahrgangs und der Kellerbehandlung auf den Wein vermag eine Produktionssteuer vom Wein vollends nicht zu berücksichtigen.

Ueberdies nöthigt eine Produktionssteuer die Weinbauer zur Vorausentrichtung der Steuer oft auf mehrere Jahre hinaus und lastet in schlechten Weinjahren, wie in solchen mit besonders reichem Herbstsegen mit doppelter Schwere auf einem in der Regel nicht sehr zahlungsfähigen Stande, wenn es demselben wegen schlechter Qualität oder weil das Erträgniß den augenblicklichen Betrag übersteigt an Abnehmern zu guten Preisen fehlt. Im

148) In Deutschland standen im Jahre 1878 Weinberge im Ertrage

in Preußen	17,112	ha
„ Bayern	21,924	„
„ Sachsen	1,272	„
„ Württemberg . .	18,448	„
„ Baden	20,368	„
„ Hessen	9,563	„
„ Elsaß-Lothringen .	30,085	„
im übrigen Deutschland	191	„
zusammen	118,973	ha

(Stat. Jahrb. f. d. D. R. 1881. S. 18), in Frankreich im Jahre 1880 2,208,859 ha.

149) In Württemberg im Durchschnitt von 52 Jahren (1827—1878) 23.3 hl von einem Hektar (W. Jahrbücher f. Stat. u. Landeskunde 1880, S. 98); in Elsaß-Lothringen 45 hl; in Deutschland im Durchschnitt 26,2 hl (Leydhecker, die Besteuerung des Weins in Elsaß-Lothringen 1875. S. 71).

150) Nach Leydhecker a. a. O., S. 58, zählt man in Elsaß-Lothringen in den Jahren 1626—1875, also in 249 Jahren, 44 sehr gute, 62 gute, 58 mittlere, 88 schlechte und Mißernten; in Nassau seit 1670—1875, also in 205 Jahren, 28 Hauptjahre, 62 gute Jahre, 115 Fehljahre; in Württemberg schwankte der Ertrag in den 52 Jahren 1827—1878 zwischen $4\frac{1}{2}$—50 l per ha (W. Jahrbücher S. 880, S. 98).

einen Falle sind dann weitgehende Nachlässe, im anderen Falle bei jahrelang verzögertem Absatz des Weins lange Zahlungsfristen zu bewilligen. Sodann sind die Ergebnisse der Weinlesen von Jahr zu Jahr so großen Schwankungen unterworfen, daß sich die Höhe des Steuerertrags nie mit einiger Sicherheit im Voraus veranschlagen läßt [151]). Ein geordneter Staatshaushalt kann daher bei einer Weinproduktionssteuer kaum bestehen.

In Staaten, welche sich auf größere Erträgnisse der Weinbesteuerung angewiesen sehen, hat man deshalb die Erhebung der Steuer dem wirklichen Weinverbrauche näher zu rücken gesucht, welcher sich gleichmäßiger bleibt und fast keinen und jedenfalls sehr viel geringeren Schwankungen unterworfen ist als die Weinerzeugung, wobei die Besteuerung an den Weinverkehr und zwar zunächst an die Verbringung des Weins von Ort zu Ort oder an den Weintransport angeknüpft werden kann — Transportsteuern.

Die Weinsteuer kann dabei vor der Entnahme des Weins von seinem Zubereitungs- oder Aufbewahrungsort, und jedenfalls bevor mit dem Transport des Weins begonnen wird, erhoben werden — Versandtsteuer, oder bevor dessen Verbringung in den Keller vorgenommen wird — Einlagesteuer.

Die Erhebung der Versandtsteuer setzt die der Versendung vorausgehende Anmeldung voraus nach Zahl und Zeichen der Behältnisse, Menge und Gattung des Weins, Person des Versenders, Empfängers und Führers, Ort der Verladung und Einlage, auf welche die amtliche Revision der Anmeldung zu folgen hat, nach deren Befund die Steuer berechnet und erhoben wird. Zur Legitimation des hiernach stattzugebenden Transports dient die hierüber ausgestellte Urkunde, welche bei Strafvermeidung die Ladung zu begleiten hat und auf Verlangen jederzeit den Organen der Steuerverwaltung vorzuweisen ist. Bei der Einlagesteuer hat die Anmeldung zum Zwecke der Steuererhebung erst vor der Verbringung des Weins in den Keller zu erfolgen. Die Anmeldung vor der Absendung dient bei der Einlagesteuer nur als Grundlage für die Ausstellung der Transporturkunde, welche auch bei der Einlagesteuer sämmtliche Weintransporte zu begleiten hat und bei der Anmeldung zum Zwecke der Steuererhebung der Steuerbehörde zu übergeben ist. Nach erfolgter amtlicher Revision und Steuererhebung wird in diesem Falle der Getränkeeinlage stattgegeben. Die Versandtsteuer stützt sich ausschließlich auf die steuerliche Ueberwachung der Weintransporte von der Abfassung im Bezugsorte bis zu Einkellerung am Einlageort. Die Einlagesteuer ergänzt diese Kontrole durch die wiederholte amtliche Revision des Weintransports unmittelbar vor der Verbringung des Weins in den Keller des Empfängers.

Zur Entrichtung der Einlagesteuer ist der Natur der Sache nach stets der Empfänger verpflichtet. Die Entrichtung der Versandtsteuer liegt in der Regel dem Versender ob; nicht selten, namentlich bei Versendungen an Kleinverkäufer und Wirthe, wird auch die Entrichtung der Versandtsteuer dem Empfänger auferlegt, um eine Kontrole für die Getränkeeinlage der Wirthe durch die Steuerstelle ihres Wohnorts herbeizuführen, auch um ihnen die Möglichkeit einer Creditirung der Steuer gewähren und eine längere Vorlage derselben bei Benutzung von Weinlagerkellern ersparen zu können.

An und für sich würde es in der Consequenz der Transportsteuern liegen, daß jede Versendung, bez. jede Einkellerung die Verbindlichkeit zur Zahlung der Weinsteuer zur Folge hätte. Wenn daher eine wiederholte Besteuerung einer und derselben Getränkemenge, welche oft der Reihenfolge nach die Keller des Produceenten, des Großhändlers, des Kleinhändlers oder Wirths durchwandert, ehe sie an den schließlichen Consumenten gelangt, vermieden werden soll, so sind mehrfache Steuerbefreiungen geboten. Es kommen hier die Einlagen der Weinbauer, bezw. die Versendungen für solche von der Kelter zu ihren Kellern

151) Ertrag der früheren Weinproduktionssteuer in Preußen 1829—1838 durchschnittlich 116,394 Thlr., 1845—1847 101,000 Thlr., 1850 bis 1852 50,876 Thlr., Voranschlag von 1858 93,000 Thlr. cfr. Riecke, die Hemmnisse des freien Verkehrs u. s. w. Z. f. St.W. 1861, S. 428.

und Weinlagern in Frage[152]), ferner die Einlagen von Weingroßhändlern, bezw. die Versendungen an solche[153]), Transporte von einem Keller in einen anderen Keller desselben Besitzers[154]), welche gleichfalls von den Transportsteuern frei zu lassen sind, ebenso die häufigen Einlagen, bez. Versendungen im Kleinen aus Wirthschaftskellern[155]). Von der Einlagesteuer sind überdies verzollte Weine, von der Versandtsteuer Weinausfuhren in andere Staaten frei zu lassen[156]). Auch die zur Essig- und Branntweinbereitung oder zu einem anderen Zweck als zum menschlichen Genusse versendeten oder eingekellerten Weine erfordern Ausnahmebestimmungen[157]). Trotz der Steuerfreiheit in diesen und anderen ähnlichen Fällen sind jedoch die betreffenden Weintransporte gleichwohl der Transportkontrole zu unterwersen, wenn die Zuverlässigkeit der Kontrole für die große Masse der steuerpflichtigen Transporte nicht Gefahr laufen soll. Und was die Steuerbefreiung der Weinproducenten für ihre Einlagen anbelangt, so ist dieselbe zwar für die später zum Absatz im Großen gelangenden Getränkemengen und wegen der mit der Weinsteuer in diesem Falle concurrirenden Grundsteuer auch für ihren Hausverbrauch gerechtfertigt, nicht aber auch für ihren etwaigen Ausschank. Bei den Weinhändlern wäre eine Steuerbefreiung weder für den Ausschank noch für den Hausverbrauch von Wein zu rechtfertigen. Denjenigen Weinbauern und Weinhändlern, welche Wein ausschenken, muß daher für den Wirthschaftsbetrieb die Führung besonderer steuerpflichtiger Keller auferlegt werden, während die Weinhändler, welche Wein nur im Großen abgeben, trotz der Befreiung ihrer Bezüge im Allgemeinen gleichwohl zum Zweck der Ermittlung ihres Hausverbrauchs durch Führung von Conten über Einlagen und Versendungen und durch periodische Aufnahme ihrer Vorräthe unter besondere steuerliche Kontrole zu nehmen sind.

Gegenüber von der Produktionsbesteuerung vom Weine stehen der *Transportbesteuerung* unleugbare *Vorzüge* zur Seite. Einmal erfaßt die Transportbesteuerung den Weinconsum vollständiger, sofern sowohl die Versandt- als die Einlagesteuer auch den künstlich bereiteten Wein in gleicher Weise erfaßt wie den gewachsenen. Sodann gestatten die Transportsteuern den Producenten, ihr Erzeugniß unversteuert einzulegen, wobei die Einlagesteuer, indem sie die Abnehmer zur Steuerzahlung verpflichtet, den Weinbauer von jeder Vorausentrichtung der Steuer überhaupt befreit, während die Versandtsteuer die Steuerzahlung von ihm wenigstens erst dann verlangt, wenn er Abnehmer für sein Erzeugniß gefunden hat. Bei Befreiung der Einlagen der Producenten ist auch ihr Lagerabgang und ihr Hausverbrauch von selbst von der Weinbesteuerung ausgenommen. Indem ferner die Einlagesteuern nur die inländischen Einkellerungen der Steuer unterwerfen, befreien sie von selbst auch die Ausfuhren von inländischem Erzeugniß ins Ausland, und auch bei den Versandtsteuern kann, beim Nachweis der Ausfuhr, die ausnahmsweise Steuerbefreiung hierfür ohne besondere Schwierigkeiten gewährt werden.

Hauptsächlich aber gewährt die Transportbesteuerung, da die Weinbezüge ähnlich wie der Weinverbrauch geringeren Schwankungen unterworfen sind, die Möglichkeit der Gewinnung gleichmäßigerer Erträgnisse als die Produktionsbesteuerung.

Allein diesen Vortheilen sind auf der andern Seite nicht unerhebliche *Nachtheile* gegenüberzustellen.

Die mehrfache Besteuerung einer und derselben Getränkequantität bei wiederholter Versendung oder Einkellerung läßt sich zwar einschränken, aber nicht ganz vermeiden. Die Ausnahmen von der allgemeinen Steuerpflicht aller Versendungen und Einkellerungen, so zweckmäßig und gerecht sie an und für sich auch sein mögen, stehen doch im Widerspruch

152) Vgl. z. B. bad. Weinsteuerordnung v. 30. Okt. 1858, §§ 2 u. 3; elsaß-lothr. Ges., betr. die Weinsteuer v. 30. März 1873, § 3, Ziff. 1 u. 3.

153) cfr. alleg. bad. W.O. § 20; elsaß-lothr. Ges. § 3, Ziff. 4.

154) Bad. W.O. § 18, Ziff. 3; elsaß-lothr. Ges. § 3, Ziff. 5: „in Mengen von 5 l oder weniger in Flaschen oder Krügen“.

155) Bad. W.O. § 18, Ziff. 1; elsaß-lothr. Ges. § 3, Ziff. 6.

156) Bad. W.O., a. a. O. Ziff. 6; elsaß-lothr. Ges., betr. Abänderungen &c. v. 23. Mai 1877, § 2.

mit dem Princip des Transportsteuersystems, compliciren dasselbe, erschweren seine Anwendung und sind nicht selten, wie namentlich beim Weinhandel, nur gegen eine lästige und sehr ergreifende, detaillirte Kellerkontrole zu erkaufen. Versandt und Einlage von Wein gehen dessen wirklichem Verbrauche oft lange voraus. Die an diese Momente geknüpfte Steuer ist daher oft für Jahre voraus zu entrichten oder nöthigt nicht bloß Weinhändler und Wirthe, sondern auch Private zur Haltung abgesonderter, unter besondere Kellerkontrole zu stellender Keller mit Niederlagerecht. Versandt- wie Einlagesteuern gestatten nur die Erhebung einfacher und niedriger Abgabesätze, welche auch bei geringer Höhe an dem Fehler leiden, daß sie den Verbrauch billigerer und schlechterer Weine verhältnißmäßig höher belasten als den Luxusconsum feiner und theuerer Sorten.

Dazu kommt, daß die Transportsteuern die Steuerverwaltung dazu nöthigen, die Steuerkontrole unmittelbar auf das gesammte Wein consumirende Publikum und auf den Privatverkehr auszudehnen. Diese Kontrole erfordert ein über das ganze Land gleichmäßig verbreitetes Steuerpersonal, greift mit ihren Anmeldungen und Revisionen bei der Abfassung und Einkellerung von Wein in überaus lästiger Weise in das tägliche Leben wegen oft geringfügiger Steuerbeträge ein und wird bei der Kostspieligkeit dieser Kontrole häufig zur Veranlassung, auch die Kosten der Kontrole in der Form von Ganggebühren und insbes. Stempelgebühren für Transportbezettelungen neben der Steuer auf die Steuerpflichtigen zu überwälzen[157]).

Dabei ist diese Kontrole zur Sicherung des Gefälles nicht einmal ausreichend. Denn die steuerliche Ueberwachung der Weintransporte ist mit genügender Vollständigkeit nur für den Versandt im Großen und auf längere Entfernungen durchzuführen. Der Versandt in kleineren Partieen und die Einkellerungen von Haus zu Haus bereiten der Transportkontrole unüberwindliche Hindernisse, für deren Beseitigung die Heranziehung der Küfer zu Hilfsorganen der Steuerverwaltung wegen der damit verbundenen Organisirung des Denunciationswesens ein verwerfliches und schließlich doch nicht ausreichendes Mittel ist.

Die Belästigungen des Verkehrs lassen sich zwar mit der Beschränkung der Besteuerung auf den in Städte eingehenden Wein durch die *Eingangssteuer* erheblich vermindern, aber nur mit Verzicht auf die Allgemeinheit der Besteuerung und nur mit ungerechter Begünstigung des ländlichen Weinconsums vor dem städtischen.

Dagegen kann sich die Eingangssteuer zur Besteuerung des Weinverbrauchs für communale Zwecke unter Umständen empfehlen, ist übrigens nur bei Errichtung geschlossener Linien mit Sicherheit durchzuführen, belästigt wie alle Transportsteuern den Weinhandel, auch wo sie dessen Weinbezüge für den Absatz im Großen steuerfrei läßt, und verlangt in Städten mit eigenem Weinbau die Anwendung einer speciellen Kellerkontrole für die Producenten, um die zum Verbrauche innerhalb der Stadt gelangenden Mengen ihres Erzeugnisses mit Ausschluß des steuerfreien Absatzes nach außen zu ermitteln.

Auf ganz anderer Grundlage als die Transportbesteuerung des Weins beruht die *Handelsbesteuerung* des Weins in der Form von Abgaben auf den *Kleinverkauf von Wein* und insbesondere den *Weinverschleiß im Wirthshaus*.

Die Erhebung der Kleinverkaufsabgabe vom Wein setzt ein Verbot voraus, Wein im Kleinen[158]), zu verkaufen ohne vorherige Anzeige des Geschäftsbeginns bei der Steuerbehörde

157) In Frankreich: Stempelabgabe für Transportbezettelungen 10 Ct., bei den congés (den Quittungsscheinen) 20 Ct., wenn die zu zahlende Abgabe mehr als 50 Ct. beträgt; *Leydhecker*, a. a. O. S. 8. Ferner in Elsaß-Lothringen: 15 Ct. (12 Pf.) Stempelgebühr für jeden Steuerschein; in Württemberg: 15 Pfg. Stempelabgabe für die Ladscheine vom Weinverkehr der Wirthe, neben der Ausfertigungsgebühr von 18 Pf. für den ausfertigenden Steuerbeamten; die auf den Getränkeverkehr der Wirthe beschränkte Transportcontrole dient übrigens in Württemberg nur als Mittel für die Controlirung der Weinkleinverkaufsabgabe.

158) In Württemberg und Baden in Quantitäten unter 20 l, in Frankreich unter 25 l.

und ohne vorausgegangene vollständige Aufnahme des Getränkevorraths, erfordert die Führung von Conten über die Weineinlagen, über die steuerfreien Verkäufe im Großen (Achsverkäufe), sowie über die Abgänge von Trübwein, Hefe und in Folge von Auslaufen, Umstehen 2c., und zwar dies Alles auf Grund specieller steuerlicher Revision der Einkellerungen, sowie der Abgänge und Achsverkäufe; außerdem ist die Erhebung und Kontrolirung der Ausschankspreise und der etwaigen Veränderungen in denselben und endlich die periodische Ermittlung des Getränkebestandes erforderlich, wonach von allem Wein, welcher weniger vorhanden ist als nach dem Vorrath bei der jüngst vorangegangenen Aufnahme, unter Berücksichtigung der revidirten Wein-Einlagen, und -Absassungen, sowie des Kellerabgangs und des durch Schätzung festzustellenden Hausverbrauchs die Steuer zu berechnen und zu erheben ist.

Zur Sicherung gegen heimliche Weineinlagen dient die steuerliche Ueberwachung aller Getränketransporte, an welchen Wirthe betheiligt sind, die steuerliche Ueberwachung der Wirthskeller, und Versiegelung aller darin befindlichen Fässer durch Steuerbeamte, ohne deren Beisein kein Faßsiegel abgenommen, keine Auffüllung und Versüllung von Getränken vorgenommen werden darf (Kellerkontrole).

Diese strengen Kontrolen zur Ermittlung des wirklichen Ausschankquantums und Ausschankserlöses sind jedoch nur insoweit zur Anwendung zu bringen, als über die Größe der zu zahlenden Steuer keine Vereinbarung oder Abfindung (Abonnement, Accord) getroffen werden kann, so namentlich wegen mangelnder Grundlagen bei neu beginnenden Wirthschaften. Beim Accordverfahren können sich die Kontrolen im Wesentlichen auf die Ueberwachung der Transporte für Wirthe, auf die Revision der Wein-Einlagen und -Versendungen im Großen und auf die Führung von Conten hierüber beschränken.

Die Kleinverkaufsabgabe gestattet zwar nicht, den gesammten Weinverbrauch zur Steuer heranzuziehen, aber sie ermöglicht doch eine gleichmäßige Besteuerung des Weingenusses in den Wirthshäusern durch das ganze Land, und verdient insofern den Vorzug vor der staatlichen Eingangssteuer. Sie verschärft die Steuerkontrolen, indem sie zu der Transport- und Einlagekontrole noch die Kellerkontrole hinzufügt, aber sie beschränkt zugleich die Kontrolen auf eine möglichst kleine Anzahl von Personen, indem sie die Weinproducenten, den Weinhandel im Großen und die Privatbezüge steuerfrei läßt; sie beseitigt gänzlich jede vorschußweise Steuerentrichtung, indem sie die Steuer erst nach dem Uebergang des Weins in den Consum bemißt und erhebt; sie gestattet eine exakte Bemessung der Steuer nach der Qualität, indem sie in Procenten des Verkaufserlöses erhoben wird. Sie gestattet daher die Erhebung höherer Steuersätze, ohne durch ihre Höhe von den Consumenten oder den Wirthen drückend empfunden zu werden, und in Folge dessen endlich die Gewinnung gleich hoher oder höherer Steuererträgnisse wie bei den zwar den gesammten Weinverbrauch belastenden, aber auf niedere Steuersätze angewiesenen allgemeinen Transportsteuern, ohne doch wie diese den Weinverkehr der Producenten, Weinhändler und Privaten zu belästigen. Der Vorwurf, daß sie den Weinverbrauch des armen, auf den Wirthshausgenuß Angewiesenen hoch belaste, die Kellereinlagen des vermöglichen Privatmannes aber steuerfrei lasse[159], ist in seiner Allgemeinheit unrichtig, da die ärmeren Klassen in der Regel auch im Wirthshaus sich an die billigeren geistigen Getränke halten, und da die Kleinverkaufsabgabe von Wein und Obstmost, die privaten Wein- und Obstmosteinlagen der minder Wohlhabenden in gleicher Weise von der Steuer frei läßt wie die Weineinlagen der Vermöglicheren. Ein weiterer Vorzug der Kleinverkaufssteuer vor den Transportsteuern ist endlich namentlich die größte bei der Weinbesteuerung überhaupt erreichbare Stetigkeit des Gefälls, da bei schlechten Weinjahren ein etwaiger Rückgang der consumirten Weinmengen durch das Steigen der Ausschankspreise ausgeglichen wird, während die Transportsteuer den auch sonst so vortheilhaften Einfluß des Steigens der Weinpreise auf die Höhe der Erträgnisse vermissen lassen[160].

159) Z. B. Leydhecker, a. a. O., S. 22 u. 38 u. passim.

Eine andere Form der Handelsbesteuerung sind die Licenzen, welche vom Kleinverkauf von Wein, bisweilen auch vom Großhandel erhoben werden. Dieselben sind nur bei sehr niedrigen Sätzen mit mäßigen, nach objektiven Merkmalen sich richtenden Abstufungen zulässig. Bei höheren Beträgen macht die Einschätzung der Größe des Wirthschaftsbetriebs beim Mangel an sicheren Anhaltspunkten für Beurtheilung der Stärke des Besuchs und des Absatzes Schwierigkeiten, weshalb solche Licenzen bisweilen in Form von Repartitionssteuern mit Selbsteinschätzung der Steuerpflichtigen umgelegt werden, ohne auch in dieser Form auf die Dauer befriedigen zu können, insbesondere wegen des oft plötzlichen Wechsels in der Stärke des Betriebs der einzelnen Wirthschaften, der Ausfälle bei Wirthschaftseinstellungen 2c., sowie wegen der mit der gegenseitigen Einschätzung und Kontrolirung verbundenen unvermeidlichen Reibungen unter den Abgabepflichtigen.

Im Vorstehenden wurde versucht, die Typen der einfachen Besteuerungsformen des Weins möglichst rein in den wesentlichsten Zügen zur Darstellung zu bringen.

Die Steuergesetzgebung hat sich wohl in manchen Fällen ausschließlich an die eine oder die andere dieser Besteuerungsformen gehalten. Häufiger hat sie den Versuch gemacht, durch Combination der verschiedenen Besteuerungsformen die denselben bei einseitiger Anwendung anhaftenden Mängel auszugleichen. Am häufigsten finden sich die verschiedenen Formen der Transportbesteuerung und der Handelsbesteuerung mit einander kombinirt.

In Deutschland gehört der Wein zu den Artikeln, deren Belastung mit inneren Verbrauchssteuern der Landesgesetzgebung vorbehalten ist[161]. Nur insofern erscheint die Landesgesetzgebung beschränkt, als durch die Bestimmungen des Zollvereinsvertrags vom 8. Juli 1867 gewisse Maximalbeträge festgestellt sind, welche die Weinbesteuerung sowohl für Staats- als Gemeindezwecke nicht übersteigen soll[162].

In Preußen wurde ursprünglich in der Form der Accise eine Eingangssteuer von dem in Städte eingeführten Weine erhoben. Das Gesetz vom 8. Febr. 1819 brachte eine Produktionssteuer von der Menge der jedesmal gewonnenen Weinmostes in vier Abstufungen nach der Qualifikation des Reblandes. Durch das Gesetz vom 25. Sept. 1820 wurde die Weinmoststeuer durch Gestattung eines Abzugs von 15 % für Abgang an Hefen und Weinstein, in eine Steuer von dem durch die Gährung daraus entstandenen Wein umgewandelt und die Zahl der Abstufungen der Steuersätze von 4 auf 6 vermehrt. Die Steuer 35, 25, 17 ½, 12 ½, 10, 7 ½ Sgr. für den Eimer von 60 Quart. (68.7 l). Die Cabinetsordre vom 28. Sept. 1834 brachte für die Weinbauern, um denselben das Abwarten besserer Preise zu erleichtern, die Erlaubniß, von Halbjahr zu Halbjahr nur dasjenige zu versteuern, was zuvor verzehrt oder veräußert worden ist, mit Contenführung und halbjährlicher Aufnahme der Kellerbestände. Die Cabinetsordre von 1834 näherte somit die Produitionssteuer ihrem Charakter nach der Versandtsteuer, von welcher sie sich im Wesentlichen nur noch durch die Besteuerung auch des Hausverbrauchs der Producenten unterschied[163]. Trotz der Nachtheile dieser Art der Weinbesteuerung — große Belästigung für die Behörden, geringe und sehr ungleiche Erträgnisse[164] — wurde diese Weinsteuer doch forterhoben, wesentlich mit Rücksicht auf die damit verbundene Uebergangssteuer für die Weineinfuhren aus anderen Vereinsstaaten, welche 25 Sgr. für den preuß. Ctr. Wein (= 40 Sgr. für den preuß. Eimer Wein) und 20 Sgr. für den preuß. Ctr. Traubenmost (= 32 Sgr. für den preuß. Eimer Most) betrugen[165]. Erst in Folge des Zollvereinigungsvertrags vom 16. Mai 1865 kam die preußische Weinbesteuerung mit Wirkung vom 1. Juli 1865 an in Wegfall[166]. Gegenwärtig werden innere Weinsteuern in Deutschland nur noch in Baden, Elsaß-Lothringen, Großherzogthum Hessen und Württemberg erhoben.

160) S. insbes. Riecke, statist. Ergebnisse der Verwaltung der sogen. Wirthschaftsabgaben im Königreich Württemberg. Stuttgart 1873. S. 37 u. 43 f.

161) Zollvereinsvertrag v. 9. Decbr. 1876, Art. 5 II. § 2.

162) cfr. hierüber oben § 25, Anm. 7. Nach § 7, Abs. 5 des alleg. Zollvereinsvertrages soll die Weinsteuer für die Rechnung von Communen 20% der a. a. O. aufgeführten Staatssteuersätze nicht übersteigen.

163) J. G. Hoffmann, a. a O. S. 301 f.

164) Das Erträgniß sank von 203,924 Thlr. im Jahre 1829 auf 8972 Thlr im Jahre 1830, hob sich im Jahre 1835 auf 224,420 Thlr. und sank im Jahre 1838 wieder auf 67,522 Thlr.

165) Die Uebergangssteuer für Wein und Most betrug für Preußen und die mit ihm verbundene Steuergemeinschaft (Sachsen, thür. Staaten, Kurhessen, Luxemburg, Braunschweig, Hannover) im Jahre 1859: 267,244 Thlr., 1860: 277,155 Thlr. (cfr. Riecke, die Hemmnisse des freien Verkehrs, Zeitschr. f. St.W. 1861, S. 429).

166) Ueber die frühere preußische Weinbesteuerung vgl auch noch Leydhecker, a. a. O. S. 36; ferner Rau, F.W. II, S. 251, Anm. c; über die Aufhebung derselben v. Aufseß, die Zölle und Steuern des deutschen Reichs in Hirths Annalen 1880, S 788 f.

Baden[167]) hat das System der Einlagesteuern vom Wein am konsequentesten durchgeführt, mit Befreiung übrigens der Einlagen der Weinbauer und der Weingroßhändler, sowie derjenigen Einlagen von Wein, welche in Mengen unter 20 l aus Wirthschaften bezogen werden. Mit der Einlagesteuer (Accise) hat übrigens Baden auch eine Besteuerung des Kleinverkaufs von Wein durch Wirthe verbunden, diese Kleinverkaufsabgabe (Ohmgeld) aber ebenfalls als Einlagesteuer gestaltet, in der Weise, daß die Wirthe für ihre Weineinlagen neben der Accise auch das Ohmgeld zu entrichten haben. Außer dem Traubenwein ist auch der Obstwein der Accise, sowie eventuell dem Ohmgeld unterworfen[168]). Von Weinhändlern wird für die Bewilligung von Weinlogerkellern gegen Befreiung von der Erwerbssteuer eine Patentgebühr[169]) erhoben.

In Elsaß-Lothringen hat die deutsche Verwaltung das französische Weinbesteuerungssystem (s. unten) ongetroffen, eine sinnreiche Combination der verschiedenen Formen der Transport- und der Hondelsbesteuerung. Das Gesetz vom 20. Mörz 1873 hat die darunter begriffenen Eingangssteuern und die nach dem Werth, bezw. Ausschankserlöse erhobene Kleinverkaufsabgabe, die finanziell wichtigeren Glieder der französischen Steuerkombination, ausgeschieden, die verschiedenen Abstufungen des französischen droit de circulation durch eine einheitliche allgemeine Versandtsteuer von 3 M. für den hl Traubenwein und von 1 M. für den hl Obstwein ersetzt, und außerdem nur noch die französische Handelsbesteuerung in der Form der von Wirthen und Weinhändlern zu entrichtenden Licenzgebühren beibeholten. Von der allgemeinen Versandsteuer sind, ähnlich wie in Baden von der Einlagesteuer, die Versendungen der Weinbauer von der Kelter nach ihren Kellern oder Weinlagern und die Versendungen an Weingroßhändler ausgenommen, ebenso bereits versteuerter Wein, welcher in Mengen von 5 l oder weniger in Flaschen oder Krügen versendet wird. Ausnahmsweise wird die Steuer auch bei der Einlage von Wein erhoben, z. B. bei Weinbauern, welche den Kleinverkauf von Wein betreiben, wofern sie nicht im Besitze steuerfreier Weinlager sind und den Kleinverkouf aus abgesonderten Wirthschoftskellern betreiben, ebenso bei Privatpersonen, wenn sie Trauben, Obst oder rauhen Most für eigene Rechnung keltern. Die Versandtsteuer ist in der Regel vom Versender, ausnahmsweise bei Versendungen an Kleinverkäufer jedoch vom Empfänger zu entrichten. Für die zum Zweck der Transportkontrole auszufertigenden Transportbezettelungen (Steuerscheine) wird eine Stempelabgabe von 12 Pf. erhoben.

Die deutsche Verwaltung hat jedoch inzwischen bereits die Erfahrung gemacht, daß sich die einfache Versandtsteuer nur bei niedrigen Abgabensötzen hallen läßt. Schon die Novelle vom 23. Mai 1877 hat sich zur Ermäßigung von Versandtsteuer für rauhen Most[170]) veranlaßt gesehen. Neuerdings sah man sich genöthigt, den Abgabensatz für Traubenwein von 3 M. allgemein auf die Hälfte mit 1.50 Mark herabzusetzen[171]) und eine wenigstens theilweise Deckung des Aussolls in einer beträchtlichen Erhöhung der Handelsbesteuerung vom Kleinverkauf zu suchen, wofür jedoch nach der zwar wohlgemeinten, aber wohl etwas übereifrigen Beseitigung der eigentlichen Kleinverkaufsabgabe vom Ausschankserlöse (droit de détail) nur noch die für eine Erhöhung gerade weniger geeigneten Licenzgebühren für den Kleinverkauf znr Verfügung standen[172]). Die

167) Ges., betr. die Weinbesteuerung o. 19. Mai 1882; ferner Rau, F.W. II, S. 253.

168) Nach dem Finanzges. für 1882 u. 83 beträgt

beim	die Accise pro hl	das Ohmgeld pro hl
Traubenwein	3 M.	2 M.
Obstwein	0.90 M.	0.60 M.

169) 50 Mark jährlich. Aus Weinlagerkellern können nur Weinmengen oon mindestens 1000 l abgegeben werden gegen Entrichtung oon Accise und bezw. oon Ohmgeld, wenn sie in den Consum übergehen Neben den Weinlagerkellern werden auch Patente für Weinhandlungskeller ertheilt, aus welchen schon Weinmengen oon mindestens 20 l abgegeben werden dürfen. Die Inhaber oon Weinhandlungskellern haben für den Hausoerbrauch Aoersen zu bezahlen. Weinlagerkeller wie Weinhandlungskeller dienen nicht bloß für steuerfreie Einlagen des Weinhandels, sondern wohl wesentlich auch als Mittel zu längerer Creditirung der Einlagesteuern für Wirthe und Prioate.

170) Für Most mit Kämmen und Beeren auf 7/10, für solchen mit Beeren ohne Kämme auf 9/10 des ordentlichen Abgabensatzes

171) Ges. o. 5. Mai 1880. Der Abgabensatz für Obstwein mit 80 Pf. blieb hierdurch unberührt.

172) Dieselben waren nach der französischen Gesetzgebung noch dem durchaus objectioen Merkmal der Beoölkerungsziffer des Wohnorts in festen Sätzen bemessen und betrugen in 8 Abstufungen 1/4jährlich 1.44 M. bis 4.80 M. Die Licenzgebühr beträgt nunmehr in Gemeinden unter 2000 Seelen 25 M., in Gemeinden oon 2000—10,000 Seelen 50 M., in Gemeinden über 10,000 Seelen 75 M. 1/4jährlich. Die Erhöhung der Licenzgebühr beträgt daher jährlich in minimo 94 M. 24 Pf., in maximo 280 M. 80 Pf. Um das Drückende einer so hohen Gebühr zu mildern, soll sie nicht oon allen Pflichtigen in gleichem Betrage erhoben, sondern der für jede Gemeinde nach der Zahl der Steuerpflichtigen im Ganzen sich ergebende Steuerbetreff „durch die Repartitoren der directen Steuern nach dem Umfang und der Beschaffenheit des Geschäftsbetriebs", übrigens mit Festhaltung der Minimalsätze von 15, 25 und 20 M. (1/4jährlich) umgelegt werden. Also eine nicht unbedeutende indirecte Steuer in Form einer directen Repartitionssteuer! Ob bei der Einschötzung der einzelnen Steuerpflichtigen „nach dem Umfang und der Beschaffenheit des Geschäftsbetriebs" die bloße Transportcontrole genügen, oder ob man die mit der Kleinoerkaufsabgabe seiner Zeit über Bord geworfene Keller-

noch der fronzösischen Zeit angehörige Licenzgebühr für die Weingroßhändler mit 1/4jährlich 12 M. ist bis jetzt unverändert beibehalten worden.

Das Weinbesteuerungssystem Hessens, wie es auf Grund der Gesetze vom 6. März 1824, 12. Juni 1827 und 18. Juni 1857 bis Ende 1873 bestand, beruht wie das bodische, auf der Combination einer allgemeinen Einlogesteuer mit einer Kleinverkaufsabgabe. Aber der hessischen Einlogesteuer, der Tronksteuer, unterlogen nicht nur die Einlagen der Privaten und der Wirthe, wie in Boden, sondern auch diejenigen der Weinhändler, wöhrend auf der anderen Seite bei den Privaten nicht bloß die Bezüge unter 20 l aus Wirthschaften, sondern alle Bezüge derselben unter 40 l von der Weinsteuer ausgenommen waren. Auch war diese hessische Tranksteuer nicht wie die badische Accise eine einsoche, sondern eine abgestufte in der Weise, daß sie bei Privaten für noch nicht versteuerten Wein 2.14 M. pr. hl, für die Einlagen bereits versteuerten Weins durch Private aber und ebenso für die Einlagen der Wirthe und Großhöndler 0.54 M. pr. hl betrug. Von Wirthen wurde neben der Tranksteuer noch eine zweite Steuer, die Zapfgebühr, erhoben. Aber diese Zapfgebühr wurde nicht wie das bodische Ohmgeld ebensolls wieder als Einlogesteuer veranlagt, sondern war von dem wirklichen Getränkeverschluß in 4 Abstufungen von 2.86 M., 4.28 M., 5.71 M. und 7.14 M. pr. hl je nach der Höhe der höchsten Ausschankspreise einer Wirthschaft oder nach Wohl mit 10% des Ausschankserlöses zu erheben. Gestützt war dieses System durch die Transport- und Einlagekontrole und durch die Kellerkontrole. Offenbar war dabei die Tendenz maßgebend, den direkten Weinbezug von Privaten möglichst zu schonen, und daher den zwischen Produeenten und Konsumenten stehenden Weinhandel vorzugsweise zum Steuertröger zu machen. Aber das hessische System ging zu weit, wenn der Großhandel mit seinen Einlagen ohne Rücksicht auf den Absatz nach Außen und ohue Rücksicht auf den von der Tranksteuer ja ebenfalls erfaßten Absatz an inländische Konsumenten für steuerpflichtig erklört wurde, und die für die Weinhändler hierin liegende Härte wurde nicht gemildert dadurch, daß die Konsumenten für den Bezug bereits versteuerten Weins aus Weinhandlungen nun einen geringeren Abgabensatz zu zahlen hatten. Auf der anderen Seite ging das hessische System nicht weit genug, wenn es den direkten Bezug der Privaten von den Produeenten ganz von der Weinsteuer befreite, eine Befreiung, welche nur im Falle des Bezugs von Wirthen oder Weinhändlern mit Rücksicht auf die von diesen bereits bezahlte Steuer gerechtfertigt erscheinen konnte. Ein Vorzug der hessischen Besteuerungsmethode vor der badischen mußte ferner darin erkannt werden, daß sie die Abgabe vom Kleinverkauf durch Wirthe nach dem wirklichen Getränkeverschluß veranlagte. Aber da hierdurch dieser Theil des Weinkonsums genügend erfoßt werden konnte, hätte dafür auf die Tranksteuer der Wirthe bei der Weineinlage verzichtet werden müssen.

Reformbedürftig war also in der That das hessische Weinsteuersystem. Aber die wirkliche Reform schoß weit über das nöthige Maß hinaus, wenn sie nicht nur, was allerdings der traditionellen Tendenz der hessischen Weinbesteuerung entsprach, den Privatbezug von Wein ganz von der Steuer befreite und die Besteuerung ausschließlich auf die Kleinverkäufer von Wein und die Weinhändler beschränkte, sondern auch durch Beseitigung der Keller- und der Transporteontrole sich der Mittel zu einer richtigen Besteuerung der letzteren beraubte, für welche die Einschätzung durch örtliche Commissionen ein sehr unvollkommener, nach keiner Seite befriedigender Ersatz ist[173]).

In Württemberg wurde eine Abgabe vom Kleinverkauf (Ausschank) von Wein unter dem Namen Umgeld schon seit Jahrhunderten erhoben. Man findet die Abgabe schon im Jahre 1312 erwähnt. Bekannt ist ihr Vorkommen im Herzogthum Württemberg aus der Geschichte des armen Conrads, des Bauernaufstands von 1514. Nach der K. VO. vom 31. Juli 1807 betrug das Umgeld 10% des Ausschankspreises. Daneben unterlag der Getränkeverkauf der Wirthe im Detail nach den Accisegesetzen vom 18. Mai 1808 und 18. Juli 1824 noch weiter der Accise mit 5% des Erlöses. Außer diesen Kleinverkaufsabgaben wurde eine Accise vom sonstigen Getränkeverkauf im Großen erhoben, welche ebenfalls nach dem Erlöse bemessen war und 2 kr. vom Gulden (3.3%) betrug. Diese allgemeine Versandtsteuer wurde durch Finanzgesetz vom 22. Juli 1836 aufgehoben. Die beiden Kleinverkaufsabgaben aber wurden nach einem kurzen Versuch, dieselben mit den übrigen Getränkesteuern für die Etatsperioden 1821—1824 und 1824—1827 in einer Aversalsumme auf die einzelnen Wirthschaftsgewerbe durch Repartition umzulegen, durch das Gesetz v. 9. Juli 1827 zu einer einzigen Abgabe von 15% des Ausschankserlöses vereinigt.

controle nicht aus Rücksichten der Gerechtigkeit für die kleineren und mittleren Wirthe und namentlich für die ehrlichen Wirthe oermissen wird?

173) Finanzgesetz o. 30. Novbr. 1873 und Ges o. 9. Decbr. 1876. Auf dem letzteren beruht die dermalige Steuer der Kleinoerkäufer „oon dem in Quantitäten unter 40 l oerkauften Wein" in 2 Abstufungen oon 5 M und 7 M. pro hl, je nachdem die durchschnittlichen Verkaufspreise unter oder über 70 Pf. pro l betragen, und die Steuer der Weinhändler oon ihren Weineinlagen oon 0.50 M. pro hl mit einem Minimum oon 5 M. für jede Einlage, mit Ermittlung der oerkauften oder eingelegten Weinmengen durch Einschätzung!

Ertrag der hessischen Weinsteuer im Durchschnitt der 9 Jahre 1864—1872:

Tranksteuer	. . .	92,116	Gulden
Zapfsteuer	. . .	317,746	"
	zusammen	409,862	Gulden
	=	702,624	M.
nach dem Budget pro 1879/82		468,000	M.

Ueber die Geschichte der hessischen Weinsteuer ogl. auch Leydhecker, a. a. O. S. 30 u. 38.

Den Wirthen sind in dieser Beziehung auf die Abgabenpflicht diejenigen Weinhändler und Privaten gleichgestellt, welche aus ihren Kellern Wein in Quantitäten unter 20 l verkaufen wollen und welche wie die Schenkwirthe der Concession hierzu bedürfen.

Producenten und Weinhändler, ebenso Private für ihre Weinbezüge in Quantitäten von 20 l und mehr sind von der Weinsteuer und, seit im Jahre 1868 die Transportcontrole auf diejenigen Weintransporte, an welchen Wirthe betheiligt sind, beschränkt wurde, auch von jeder Controle für ihre Weinversendungen oder Einlagen befreit. Es verdient hervorgehoben zu werden, daß das Gesetz vom 9. Juli 1827 die Beibehaltung der früheren Erhebung des Umgelds „nach dem Consum und den Verkaufspreisen" der ständischen Berathung verdankt, bei welcher diese althergebrachte Erhebungsweise trotz der schärferen Kellercontrole gegen die Wirthe vor der von der Regierung vorgeschlagenen Erhebungsart nach der Einlage und den Einkaufspreisen" aus guten Gründen vorgezogen wurde. Es wurde mit Recht darauf hingewiesen, daß die Erhebung einer Einlagesteuer die Wirthe mit vorschußweiser Entrichtung hoher Steuerbeträge belaste und zum Nachtheil der Weinproducenten die Wirthe auf kleinere Bezüge von den Weinhändlern hinweise, überdies das Gefäll in seiner Stetigkeit von guten und schlechten Weinjahren abhängig mache, auch die Staatscasse der Vortheile vom Steigen der Preise nach erfolgter Einlage beraube, abgesehen von den Schwierigkeiten bei Ausmittlung der Kaufpreise und der Verlockung für Käufer und Verkäufer zu unter der Wahrheit stehenden Preisangaben und Qualitätsbezeichnungen. Auf die berechtigten Interessen der Wirthe wurde weiter noch dadurch besondere Rücksicht genommen, daß der Abschluß freiwilliger Accorde als Regel, der Abstich mit der eingreifenden Kellercontrole nur ausnahmsweise als Mittel, wo der Wirth keinen Accord eingehen will, eingeführt werden sollte. Eine Aenderung in dieser Weinsteuergesetzgebung ist inzwischen nicht eingetreten, abgesehen von der mehrfachen Ermäßigung des Steuersatzes, welcher seit 1. Juli 1868 11% beträgt.

Abgesehen von der Kleinverkaufsabgabe haben die Wirthe in Württemberg für die Transportbezettelungen (Ladscheine) eine Sportel von je 0.15 M. zu entrichten, ferner jährliche Sporteln (Licenzgebühren) von 1—8 M. in 5 Abstufungen [174]), neben den zu den eigentlichen Gebühren gehörigen einmaligen Sporteln für die Concessionirung des Wirthschaftsbetriebs [175]) (s. oben Gebühren).

Während in Deutschland eine einheitliche Besteuerung des Weins nicht besteht und wegen der Ungleichartigkeit der Verhältnisse, sofern nur in einem kleineren Theile Wein erzeugt wird, auch kaum zu wünschen ist [176], besitzt Frankreich ein umfassendes und sehr einträgliches Weinsteuersystem, in welchem wohl alle denkbaren Weinbesteuerungsformen mit überraschend sicherem Blicke für die eigenthümlichen Vorzüge und Mängel jeder derselben in sinnreicher Combination vertreten sind. Die Bezüge der Privaten im Großen (25 l und mehr) unterliegen der als Versandtsteuer veranlagten Circulationssteuer (droit de circulation). Ergänzt wird die Circulationssteuer durch das droit de détail. Die Detailsteuer wird für Weinbezüge der Privaten unter 25 l ebenfalls als Versandtsteuer erhoben, hier übrigens in Procenten des von der Behörde festgesetzten mittleren Preises in dem Orte, aus dem der Wein weggebracht wird. Für den Weinverbrauch im Wirthshaus wird die Detailsteuer von dem Ausschankserlöse der Kleinverschleißer, also als Kleinverkaufsabgabe erhoben. Der Detailsteuer unterliegt endlich auch noch der Hausverbrauch der Großhändler, sowie der Weinproducenten, je auf Grund der über die Einlagen und Versendungen zu führenden Conten und unter Berücksichtigung des Lagerabganges. Die Weineinlagen der Producenten und Weingroßhändler sind steuerfrei. Die Detailsteuer wird somit nach dem Qualitätssteuerfuß [177]), die Circulationssteuer nach Maßeinheiten erhoben. Doch ist auch die Circulationssteuer nach den einzelnen Departements, wohin der Wein bestimmt ist, mit Rücksicht auf den Durchschnittswerth des Weins, der daselbst getrunken zu werden pflegt, abgestuft [178]). Neben und außer der Circulations- und Detailsteuer wird endlich drittens von

174) Sportelgesetz v. 30. März 1881, Tarif Nr. 96 u. 97, Ziff. II.

175) cfr. über die württemb. Weinsteuer Riecke, statist. Ergebnisse 2c., Stuttgart 1873, S. 10—14, insbes. S. 35—50; ferner Handbuch der Steuergesetzgebung Württembergs, anonym, Stuttgart 1835, Metzler'sche Buchhandlung; ferner die Berichte des Staatsraths Kanzlers v. Rümelin als Berichterstatter der volkswirthschaftlichen Commission der K. d. Abg.; Verhandl. d. K d. Abg. 1875, I Beil.-Bd., Beilage 32, und Verhandl. d. K. d Abg. 1877, l. Beil.-Bd., Beilage 83. Ertrag pro 1879/80: 2,343,716 M. 69 Pfg., wovon bei 6208 Abstichswirthen 701,036 M. 98 Pf. = 30%, bei 8360 Accordswirthen 1,642,679 M. 71 Pf. = 70%.

176) cfr. oben Anm. Ziff. 2. Leydhecker a. a. O. glaubt wohl mit Unrecht, die von ihm für Elsaß-Lothringen perhorrescirte Productionssteuer (S. 59) als einheitliche Reichssteuer empfehlen zu können (S. 68 ff.). Eher könnte vielleicht für Preußen und Baiern (Pfalz) eine Art Versandtsteuer oder Einlagesteuer in Frage kommen, namentlich so lange auf die Uebergangssteuergrenzen wegen auch sonst mangelnder Getränkesteuergemeinschaft doch nicht verzichtet werden kann.

177) Durch Gesetz v. 19. Juli 1880 ist die Detailsteuer auf 12.5% des Ausschankserlöses oder Einkaufspreises (bei Privaten) festgesetzt worden; cfr. Zeitschr. f St.W. 1881, S. 184, in den Mittheilungen von Schäffle zur Steuergesetzgebung des Auslands im Jahre 1880.

178) Das Gesetz vom 19. Juli 1880 hat die alten 4 Zonensätze auf 3 reducirt mit den Steuersätzen von 1, 1½ und 2 Fr.

allem Wein, der in Städte mit 4000 und mehr Seelen eingeführt wird, eine Eingangssteuer, das droit d'entrée, erhoben, welches für jede der drei Zonen nach Maßgabe der Bevölkerung in sieben Sätzen abgestuft ist [179]).

Circulations- und Detailsteuer umfassen für sich allein den gesammten Weinconsum. Die höhere Belastung des Weinverbrauchs im Wirthshaus durch die nach dem Ausschankserlöse bemessene Detailsteuer ist gerechtfertigt, da sie wenigstens einen erheblichen Theil des Weinconsums qualitativ zu erfassen gestattet, gleichmäßig für städtischen und ländlichen Weinverbrauch wirkt und ohne Gefährdung des finanziellen Interesses die Circulationssteuer, welche wegen Nichtberücksichtigung der Qualitätsunterschiede nur geringe Steuersätze erträgt, in mäßiger Höhe zu halten gestattet. Auch die Abstufung der Circulationssteuer durch den Zonentarif verdient als Versuch, dieselbe einer Qualitätssteuer einigermaßen anzunähern, Anerkennung.

Dagegen ist die stärkere Belastung des Detailbezugs der Privaten nach den Einkaufspreisen gegenüber den Privatbezügen im Großen an sich nicht zu rechtfertigen und durch die Tendenz, die leichter zu überwachenden Weintransporte im Großen steuerlich zu begünstigen, kaum genügend motivirt. Die Besteuerung des Hausverbrauchs der Weinbauer mit der Detailsteuer geht entschieden zu weit, indem sie dieselben lästigen Controlen zur Ermöglichung einer Doppelbesteuerung des selbstverbrauchten Theils ihres Erzeugnisses (neben der Grundsteuer) unterwirft. Die Eingangssteuer hat, sofern sie bei Privatbezügen im Großen neben der Circulationssteuer zu entrichten ist, die Wirkung einer weiteren Abstufung derselben in der Richtung der Qualitätsbesteuerung von der freilich wohl nicht überall zutreffenden Annahme aus, daß in die größeren Städte in der Regel nur die feineren Weine eingehen. Dagegen bedarf es einer solchen Ergänzung bei der für sich schon nach dem Qualitätssteuerfuß erhobenen Detailsteuer nicht. Hier dient die Eingangssteuer lediglich zur stärkeren Belastung des städtischen Weinconsums gegenüber demjenigen auf dem Lande.

Den gleichen Erfolg hat auch die taxe unique, welche für Städte von 4000 bis 10,000 Einwohner nach freiem Verlangen, in Städten von 10,000 Einwohnern und mehr obligatorisch statt der Eingangs- und Detailsteuer erhoben wird, ebenso die Ersatzsteuer (taxe de remplacement) in Paris und Lyon (statt Circulations-, Eingangs- und Detailsteuern), sofern die taxe unique die städtischen Bezüge von Privaten im Großen außer der Circulations- und Eingangssteuer auch der Detailsteuer unterwirft, während in der Ersatzsteuer [180]) die Wirthe von Paris und Lyon außer der Eingangs- und Detailsteuer auch die Circulationssteuer mitzuentrichten haben.

Wenn neben diesen Weinsteuern in Frankreich noch weiter Licenzgebühren von Weinhändlern und Wirthen erhoben werden, so sind dieselben, da sie im Ganzen in niedrigen Sätzen sich bewegen [181]), ebenso die von den Transportbezettelungen zu entrichtenden Stempelabgaben lediglich als Mittel zur Ueberwälzung eines Theils der Controlekosten auf die Steuerpflichtigen zu beurtheilen [182]).

In England wird außer dem Zoll auf den eingeführten Wein nur eine Kleinverkaufsabgabe in der Form jährlicher Licenzen der Verkäufer von süßem Wein und Meth der Wein- und Obstweinschenker erhoben [183]).

In Oesterreich ist der Wein Gegenstand der Verzehrungssteuer. Die Weinsteuer wird in 9 geschlossenen Städten als Eingangssteuer von allem eingehenden Wein erhoben, in offenen Orten nur als Einlagesteuer von den Weineinlagen der Wirthe, übrigens nur ausnahmsweise durch Erhebung der tarifmäßigen Gebühr in ärarischer Regie und meistens durch Abfindung oder Verpachtung [184]), wobei der Pächter in alle Rechte und Pflichten der Gefällsverwaltung eintritt, ein

179) Die Eingangssteuer steigt von 0.40, 0.55 und 0.75 auf bez. 1.50, 2.55, 3 Fr.

180) Dieselbe beträgt für Paris 8.25 Fr. pro hl; cfr. Schäffle, zur Steuergesetzgebung des Auslands im Jahre 1880, Zeitschr. f. St.W. 1881, S. 184.

181) Die Licenzgebühren betragen für Weingroßhändler jährlich 100 Fr., für die Kleinverkäufer nach der Bevölkerungsziffer in 8 Abstufungen 12—40 Fr. Dieselben sind in ¼ jahrsraten zu bezahlen; cfr. v. Hock, Finanzverwaltung Frankreichs, S. 420; Leydhecker, a. a. O. S. 7.; von Kaufmann, die Finanzen Fr. S. 326 f.

182) Bei Ausscheidung der taxe unique und der taxe de remplacement in die 3 Hauptsteuern ergiebt sich für dieselben für 1879 folgendes Ertragsverhältniß: Cirkulationssteuer 40 Mill. Fr., Detailsteuer 108.6 Mill. Fr., Eingangssteuer 36.8 Mill. Fr., zusammen 185.4 Mill. Fr.: vgl, Aus den Ergebnissen einer französ. Weinenquête. Zeitschr. f. St.W. 1881, S. 827.

183) Vocke, Gesch. d. Steuern des brit. Reichs 1866: Weinzölle, S. 327; Licenzen für Obstweinschenken, S. 441; 1 £ 2 sh. ½ d. für Verkäufer von süßem Wein 2c., S. 442; desgl. für Weinschenken seit 1840 2 £ 4 sh. 1 d. bis 10 £ 10 sh., der höchste Satz für Geschäfte mit ausschließlichem Weinschank. Ertrag pro 1879—80: Weinzoll 1,394,062 £, Licenzen für Verkauf von Wein und süßem Wein 210,950 £.

184) Verzehrungssteuerpatent vom 25. Mai 1829, Gesetz vom 18. Mai 1875. die Eingangssteuer (Thorsteuer) beträgt pro hl:

für	Wien	7 geschl. Provinzstädte (excl. Triest)
Wein	4 fl. 24 kr.	3 fl. 18 kr.
Weinmost	2 „ 83 „	2 „ 12 „
Obstmost	1 „ 27 „	— „ 95 „

Die Steuer wird in Wien durch staatliche Organe erhoben; in den 7 Provinzstädten Prag, Brünn, Graz, Linz, Laibach, Lemberg, Krakau wird die Erhebung der Steuer der Commune oder einem Unternehmer gegen Zahlung eines bestimmten jährlichen Pachtschillings überlassen. Eine beson-

sehr ungenügender Ersatz für eine mangelhafte, nicht ausreichende Organisation der Steuerverwaltung. Der Versuch, die Weineinlagen der Privaten auch in offenen Orten allgemein zur Steuer heranzuziehen, ohne genügende Controlemittel durch Mithilfe der Gemeindeverwaltungen, ist, wie vorauszusehen war, fehlgeschlagen [185]).

3. Die Biersteuer.

Rau, F.W. II. §§ 436 und 37; Pfeiffer, Staatseinnahmen, S. 409—418; Bocke, Geschichte der Steuern des brit. Reichs, S. 383—392 und 437 ff.; v. Hock, die Finanzverwaltung Frankreichs, S. 375 f.; Stein, F.W. II. S. 254—261; Schäffle, St.Polit. S. 424—426; Riecke, statist. Ergebnisse der Verw. der sog. Wirthschaftsabgaben in Württemberg, S. 50—74; Holzner, über die verschiedenen Methoden der Bierbesteuerung, Festnummer der Zeitschr. für das gesammte Brauwesen, München 1880, S. 10 ff.

§ 26. Natur und Arten der Steuer. Die Bereitung des Biers als Haustrunk ist zwar in manchen Gegenden noch heute üblich [186]). In der Hauptsache ist jedoch das Bier ein gewerbliches Erzeugniß der Bierbrauereien [187]). Damit ist von selbst gegeben, daß sich die Biersteuer zweckmäßiger Weise an die Biererzeugung anschließt, da sich hier ihre Erhebung am einfachsten gestaltet und Verkehr und Consumenten am wenigsten belästigt. „Das allgemeine Princip der Bierbesteuerung ist die Produktionssteuer" [188]). Je nachdem die Steuer nach der Menge der verbrauchten Rohstoffe oder nach dem fertigen Erzeugniß bemessen wird, ist die Bierbesteuerung Material- oder Fabrikatsbesteuerung. Dabei können behufs der Steuerbemessung die verwendeten Rohstoffe oder das gewonnene Erzeugniß direkt ermittelt und festgestellt werden, oder aber kann sich die Steuerbemessung an gewisse Merkmale im Verlaufe des Verarbeitungsprocesses anschließen, aus welchen indirekt mit annähernder Sicherheit auf die thatsächliche Rohstoffverwendung, bez. Biergewinnung geschlossen werden kann. Von den hauptsächlich ins Auge zu fassenden Besteuerungsformen ist außer der Besteuerung des fertigen Biers auch noch die Besteuerung der Bierwürze, sowie die Kesselsteuer zu den Fabrikatssteuern zu rechnen. Material- (Rohstoff-) Steuern sind die Steuern auf Gerste, Malz, Hopfen, sowie die Maischraumsteuer.

Bei der Kesselsteuer wird die Biersteuer nach dem Rauminhalt des Sudkessels bemessen. Die Erhebung der Kesselsteuer setzt die Eichung und Nummerirung der Kessel, sowie die Abgabe einer jedem Sude vorausgehenden Erklärung des Brauers über die Nummer des anzuzündenden Kessels und über Anfang und Ende des Biersudes voraus. Zur Sicherung der Abgabe dient das Verbot des Siedens ohne steueramtlichen Brauschein, sowie des Brauens bei Nacht, die Bestimmung der zulässigen Dauer der Brauzeit, das Verbot des Nachfüllens der Kessel, insbesondere aber der steueramtliche Verschluß des Kessels

dere Stellung nimmt Triest ein, welches lediglich eine Aversalsumme an den Staat zahlt, und dafür die Verzehrungssteuer nach eigenem von der sonstigen Linienverzehrungssteuer vielfach abweichendem Tarif erhebt. Die Thorsteuer ist in Triest theils nach der Herkunft des Weines, theils nach seiner Bestimmung zum Privatconsum oder zum Ausschank abgestuft, und beträgt einschl. einer Kontrolegebühr von 18 kr. pro hl 1 fl. 67 kr. bis 19 fl. 32 kr. Neben der Thorsteuer wird in Triest eine besondere Weinschanksteuer erhoben von $22\frac{1}{2}$% des Detailverkaufspreises sammt 20 % Zuschlag. Ueber die Besteuerung der Kunstweine s. k. k. l. Gesetz vom 30. März 1882.

185) Gesetze v. 23. Novbr. 1850 u. 12. Mai 1859 wieder aufgehoben durch das Gesetz vom 17. August 1862; vergl. hierüber v. Hock, die öffentl Abgaben und Schulden 1863, S. 176 ff. Ueber die österr. Weinsteuer: Rau, F.W. II. S. 253 Anm.; Pfeiffer, die Staatseinnahmen II. S. 408; Schäffle, St.Polit. S. 431; Dessáry, „Verzehrungssteuer". Ertrag nach dem Budget für 1880: Oesterreich 3,900,000 fl., Ungarn 3,300,000 fl.; 1883 Oesterr. 4,113,000 fl., Ungarn 3,450,000 fl.

186) In manchen Gegenden Norddeutschlands, insbes. den Küstengebieten, deren Bevölkerung wegen der ungesunden und schlechten Beschaffenheit des Trinkwassers in den Niederungen und Marschen schon aus Sanitätsrücksichten genöthigt ist, ein besonderes Hausgebräu zu bereiten, übrigens auch sonst in Landestheilen mit vorwiegendem Getreidebau. In Württemberg gab es im Jahre 1880 81 neben 2583 gewerbsmäßigen Bierbrauereien 5040 Brauer zum eigenen Gebrauch (letztere fast ausschließlich in Oberschwaben) wovon jedoch nur 15 Brauer 50 und mehr Mark Steuer zu entrichten hatten.

187) Im Reichssteuergebiet betrug 1880/81 die Menge des gewonnenen Biers 21,136,031 hl, wovon 21,101,889 hl von gewerblichen Brauereien erzeugt wurden.

188) Stein, F.W. II. S. 255.

oder des Schürlochs während der Ruhe, welcher nur vom Steuerbeamten oder unter Beiziehung unbetheiligter Zeugen abgenommen werden darf.

Trotz dieser Controlemaßregeln sind Steuerhinterziehungen durch mehrmaliges Füllen der Kessel während der gestatteten Brauzeit kaum zu verhüten, weshalb dieselben bisweilen noch durch die amtliche Nachmessung der gezogenen Würze ergänzt werden — Kesselsteuer mit Würzecontrole. In diesem Falle kann die Versieglung des Kessels unterbleiben, dagegen hat sich die Declaration des Brauers vor dem Sude auch noch auf die Nummer der Kühle, die Zahl der beabsichtigten Ausgüsse, die Menge des verwendeten Malzes und des daraus zu erzeugenden Biers zu erstrecken.

Eine andere Art der Fabrikatsbesteuerung ist diejenige, bei welcher die Steuer nicht nach dem Rauminhalt des Kessels, sondern nach dem Rauminhalt der zum Versandt kommenden Bierfässer bemessen und durch Aufkleben von Stempelmarken auf das Zapf- oder Spundloch der Fässer zu entrichten ist. Die Erhebung der Faßbesteuerung setzt zum Zweck der Feststellung der Steuerschuldigkeit der Bierbrauer die Vorschrift genauer Buchführung über den Bierverschleiß voraus und die Vorlegung periodischer Auszüge daraus an das Steueramt. Zur Sicherung der Abgabe dient die Auflage der Führung von Controlebüchern über den Zu- und Abgang an Materialien, die gesetzliche Normirung des zulässigen Rauminhalts der Versandtfässer, sowie die Ueberwachung des gesammten Bierverkehrs in der Richtung, ob sämmtliche in den Verkehr gelangenden Bierfässer mit der richtigen, in vorgeschriebener Weise angebrachten und cassirten Stempelmarke versehen sind. Die Faßbesteuerung hat den Vorzug, daß sie den Brauereibetrieb von der unmittelbaren steuerlichen Ueberwachung befreit, dagegen wählt sie für die Controle den denkbar ungünstigsten Zeitpunkt, indem sie dieselbe in der Hauptsache erst, nachdem das Bier in den Verkehr übergegangen ist, eintreten läßt [189]). Gemeinsam ist, sowohl der Besteuerung nach dem Kesselgehalt als der Besteuerung nach dem Faßinhalt, der Uebelstand, daß die theueren starken Biere weniger Steuer bezahlen als die leichten und billigen.

Dies führt zur Besteuerung nach Quantität und Qualität der Würze, wobei die Quantität nach dem Rauminhalt der Kühlschiffe, der Zuckergehalt der Würze durch das Saccharometer ermittelt wird. Voraussetzungen und Controlen der Würzesteuer sind im Wesentlichen dieselben wie bei der Kesselsteuer mit Würzecontrole. Die Würzesteuer hat den großen Vorzug, daß sie das Bier nach der Qualität zu besteuern sucht. Jedoch vermag sie dieses Ziel bei der nur annähernden Genauigkeit der hierzu dienenden Instrumente doch nur unvollkommen zu erreichen [190]), auch theilt sie mit der Kesselbesteuerung den Uebelstand, daß sie den Brauereibetrieb durch eingreifende Controlen allzusehr belästigt und beengt.

Dem gegenüber sucht die Materialbesteuerung den Brauereibetrieb zu erleichtern, indem sie die Controlen vor den eigentlichen Beginn des Braugeschäfts oder wenigstens auf den Anfang desselben verlegt, wobei sie mit diesem Vorzuge zugleich denjenigen der Besteuerung nach der Qualität vereinigt, indem sie die Steuer nach der die Qualität des Erzeugnisses bedingenden Menge der hierfür verwendeten Rohstoffe bemißt und zugleich den industriellen Fortschritt in der Richtung möglichster Ausnutzung der Rohstoffe befördert. Für diejenigen, welche den technischen Fortschritten nicht schnell genug zu folgen vermögen,

189) Bezeichnend für die Unzulänglichkeit der ordentlichen Controlen sind die Androhungen horrender Defraudationsstrafen: Confiskation der Brauereieinrichtung nebst Vorräthen, neben hohen Geldstrafen und Kerkerstrafen bis zu 5 Jahren in den Vereinigten Staaten von Amerika, wo diese Erhebungsart besteht, sowie die Zuhilfenahme des Denunciantenthums. Ein Fehler dieser Besteuerungsart ist auch die Wahl einer so veränderlichen Größe, wie derjenigen des Rauminhalts der Versandtfässer, zur Steuerbemessung — ungleichartige Herstellung, Kleinerwerden der Fässer durch Austrocknen des Holzes und Antreiben der Reife beim Pichen.

190) Es ist etwas ganz Gewöhnliches, daß das Sacharomter um $\frac{1}{2}$° zu tief oder zu hoch anzeigt; cfr. hierüber Holzner, l. c. S. 43.

kann die Rohstoffbesteuerung allerdings vorübergehend ungleich wirken, auch hat sie bezüglich der Rückvergütungen den Nachtheil, daß bei ihr der auf das fertige Fabrikat treffende Steuerbetreff nicht so leicht festgestellt werden kann, deshalb unterliegt auch die Festsetzung der Rückvergütungen für den Export gewissen Schwierigkeiten, welche übrigens auch bei der Kesselsteuer wie bei der Würzesteuer nicht wesentlich geringer sind. Nur die Faßbesteuerung läßt eine genaue Rückvergütung der thatsächlich entrichteten Biersteuer zu.

Von den Rohstoffen, welche bei der Biererzeugung zur Verwendung kommen, wäre eine Besteuerung des Hopfens am wenigsten rationell. Das Hopfen der Bierwürze ist zwar für die Haltbarkeit des Biers und seinen Geschmack von ganz besonderer Wichtigkeit. Aber das Hopfen ist nicht bei allen Biergattungen gleichmäßig nöthig und kann auch durch Surrogate, wenn auch nicht zum Vortheil des Erzeugnisses, mehr oder weniger ersetzt werden, und würde deshalb ungleich wirken. Zudem müßte die Besteuerung des Hopfens, wenn die Hopfensteuer vom Bierbrauer erhoben werden wollte, an den Akt des Zusatzes des Hopfens zur Würze geknüpft werden, in welchem Falle aber doch besser die Würze selber in Besteuerung genommen würde. Wird aber die Hopfensteuer an die Gewinnung des Hopfens geknüpft, so hört sie damit auf eine Bierproduktionssteuer zu sein; sie wird zur Besteuerung eines in seinen Erträgen nach Quantität und Qualität außerordentlichen Schwankungen ausgesetzten landwirthschaftlichen Produktionszweigs, welchem die vorausgesetzte Ueberwälzung der Steuer auf die Bierbrauer und durch ihre Vermittlung auf die Biertrinker in vielen Fällen nicht oder nur unvollkommen gelingt. Die Bedenken, welche der Erhebung der Weinsteuer als Produktionssteuer im Wege stehen, sind in verstärktem Maße auch gegen die Biersteuer in der Form einer Hopfensteuer geltend zu machen. Als Rohstoffsteuer kann daher ernstlich nur die Besteuerung des Malzes in Frage kommen, in welches die bei der Bierbereitung verwendete Getreideart, die Gerste, verwandelt werden muß, wenn Bier daraus gewonnen werden soll. Die Malzsurrogate scheinen bis jetzt immer noch eine verhältnißmäßig geringe Bedeutung für die Bierbrauerei zu haben [191]).

Die Malzsteuer kann an den Akt der Einmaischung des geschroteten Malzes oder an den der Einmaischung vorausgehenden Akt der Schrotung geknüpft werden. Die Erhebung der Maischsteuer hat die vorgängige Anzeige jeder Braueinmaischung unter Angabe der hierbei zur Verwendung kommenden Materialien, sowie der Menge des daraus zu gewinnenden Biers und die steueramtliche Verwiegung der Materialien vor der Einmaischung zur Voraussetzung. Zur Sicherung der Abgabenerhebung dient das Verbot der Einmaischung bei Nacht, die Vorschrift der Aufbewahrung der zur jedesmaligen Verwendung kommenden Materialien in besonderen unter Aufsicht und Controle der Steuerbehörde stehenden Räumen und die Buchführung hierüber, außerdem das Recht der Steuerbeamten, die Brauereiräume während des Betriebs jederzeit zu visitiren und die dem Betrieb dienenden Gefässe für die Zeit, wo sie nicht im Betrieb sein dürfen, unter amtlichen Verschluß zu setzen. Zur Orientirung der Steuerbeamten muß vor Beginn des Betriebs einer neuen Brauerei eine genaue Beschreibung aller Räume und Geräthe eingereicht und jede Veränderung darin muß angezeigt werden.

Eine Abart der Braumaischsteuer ist die Maischbottichsteuer mit Bemessung der Steuer nach dem Rauminhalt des Maischbottichs, wobei, ähnlich wie bei der Kesselsteuer der Kessel, so hier der Bottich und die Feueröffnung unter Verschluß gesetzt ist, welcher für den Fall des Betriebs nur nach Zurückkunft der vom Steuerbeamten bestätigten Declaration nebst Quittung über die richtig bezahlte Steuer abgenommen werden darf.

---

191) Im Jahre 1880/81 betrug im Reichssteuergebiete die Menge des verwendeten Getreides 430,794,400 kg, woneben an Surrogaten nur 2,138,700 kg zur Verwendung kamen; 1881/82 430,100,000 kg Getreide neben 2,282,000 kg Surrogaten; cfr. hierüber auch Holzner, a. a. O. S. 14.

Die Erhebung der Malzsteuer beim Akte des Schrotens des Malzes in der Mühle — Malzsteuer i. e. S. — setzt die der Schrotung vorausgehende Anzeige unter Angabe der Menge des zur Schrotung bestimmten Malzes, des Namens und Wohnorts des Versenders und Müllers, Zeit und Art der Verwendung des Malzes, sowie die Feststellung der steuerpflichtigen Menge nach Maß oder Gewicht unmittelbar vor der Schrotung [192]) voraus. Die Verwendung von Malzsurrogaten ist entweder ganz zu verbieten oder von der vorausgehenden Declaration und der steueramtlichen Ermittlung nach Gattung und Menge abhängig zu machen.

Die Sicherung der Malzsteuer erfordert die Bezettelung und Ueberwachung der Malztransporte von und nach der Mühle, sowie die Führung von Registern über die angemeldeten und über die vor der Schrotung ermittelten Malzmengen. Wird die Feststellung der steuerpflichtigen Malzmengen vor der Schrotung dem Müller überlassen, so sind die Müller durch steuerliche Nachmessungen, bez. Nachwägungen zu controliren [193]). Privatschrotmühlen sind unter amtlichen Verschluß zu nehmen.

Die Mühlen sind Vorrichtungen, welche nicht in jedermanns Gebrauch sind, sie können daher verhältnißmäßmäßig leichter überwacht werden [194]). Die Erhebung der Malzsteuer beim Schroten des Malzes in der Mühle erleichtert daher auch die Besteuerung der Bierbereitung für den Hausbedarf, während die Maischsteuer auf die Bierbereitung zum eigenen Gebrauch in kleinen Mengen und ohne regelmäßigen Betrieb in ländlichen Haushaltungen wegen der schwierigen Controle weniger leicht anwendbar ist [195]). Ueberdies gestattet die Malzsteuer, das ganze auf die Schrotung des Malzes folgende Brauverfahren außer Controle zu setzen, während die Maischsteuer, wenn auch vielleicht in geringerem Grade als die Kessel- und Würzesteuer, doch immer noch mit eingreifenden und lästigen Beschränkungen für den eigentlichen Brauereibetrieb verbunden ist. Die Malzsteuer entspricht daher nicht bloß in höherem Grade als die Maischsteuer dem Princip der Allgemeinheit der Besteuerung, sondern sie verbindet damit auch noch den Vorzug größerer Einfachheit der Controlen und der Erleichterung des Brauereibetriebs. Dagegen sichert die Maischsteuer besser gegen die heimliche Verwendung von Malzsurrogaten, obwohl auch sie den unversteuerten Zuckerzusatz zur Würze und zum fertigen Bier nicht zu verhüten vermag [196]).

Steuergesetzgebung. Die Steuergesetzgebung Deutschlands gehört zum größeren Theile dem System der Materialbesteuerung an. Im Reichssteuergebiet [197]) wird die Biersteuer als Maischsteuer nur ausnahmsweise [198]) als Malzsteuer erhoben. Die Härte der Controlemaß-

---

192) Die Erhebung der Malzsteuer nach dem Gewichte dürfte den Vorzug verdienen, da bei dem Malz wie bei dem Getreide Qualität und Gewicht in directem Verhältnisse stehen, da ferner Getreide und Malz nach Gewicht gehandelt werden, und da überdies bei der Gewichtsteuer die Abgabe leichter und exacter festgestellt und kontrolirt werden kann; vgl. Riecke; Ergebnisse 2c, S. 59 f.; Holzner, a. a. O. S. 27.

193) Bedeutende Vereinfachungen der Controle sind durch Einführung mechanischer Zählwerke möglich. In Baiern sind die automatischen Zählwerke von Bolgano und Riedinger eingeführt; Holzner; a. a. O. S. 34. In Württemberg haben solche mechanische Zählwerke bis jetzt keinen Eingang gefunden; Riecke, Ergebnisse 2c. S. 67.

194) In Württemberg kamen im Jahre 1870/71 auf 2510 im Betrieb stehende Bierbrauereien und 4517 Brauer zum eigenen Gebrauch nur 2119 Mühlen; Riecke, Ergebnisse 2c. S. 66.

195) Im Reichssteuergebiet ist die Bereitung von Bier als Haustrunk, ohne besondere Brauanlagen, von der Steuerentrichtung befreit, wenn die Bereitung lediglich zum eigenen Bedarf in einem Haushalt von nicht mehr als 10 Personen über 14 Jahren geschieht; Brausteuergesetz vom 31. Mai 1872, § 5.

196) Auch für die norddeutsche Brausteuergemeinschaft ist daher mit Recht der Uebergang von der Maisch- zur Malzsteuer schon mehrmals versucht worden, so in den im Jahre 1879 u. 1880 beim Reichstage in Vorlage gebrachten Gesetzesentwürfen, welche indessen aus anderen Gründen nicht zur Annahme gelangten; cfr. auch von Aufseß, die Zölle und Steuern des Deutschen Reichs, Hirths Annalen 1880, S. 715.

197) Reichsgesetz v. 31. Mai 1872. Brutto-Ertrag pro 1879/80: 16,820,300 M.

198) In Orten, wo im Anschluß an eine örtlich bestehende Mahlsteuer die Steuer hergebrachtermaßen von dem zur Mühle gebrachten Malze erhoben wurde, sowie mit Ermächtigung der obersten Landesfinanzbehörde in großen Brauanlagen mit eigenen Malzmühlen.

regeln wird durch Einräumung von Fixationen zu mildern gesucht. In Baiern[199]) und Württemberg[200]) wird eine Malzsteuer erhoben, in Baiern nach dem durch mechanische Zählwerke ermittelten Maße mit Verbot der Malzsurrogate, in Württemberg mit Zulassung von Malzsurrogaten[201]) nach dem von den Müllern, und bei Privatschrotmühlen von besonderen Organen der Steuerverwaltung ermittelten Gewichte. In Baden[202]) und Elsaß-Lothringen[203]) kommt die Biersteuer als Kesselsteuer zur Erhebung. Frankreich[204]) hat die Kesselsteuer mit Würzecontrole, Oesterreich[205]) die Würzesteuer neben Thorsteuer und Steuerzuschlag bei den Brauereien in den geschlossenen Städten. In England bestand, nachdem die Biersteuer (Fabricatsteuer nach dem Preise des Biers) i. J. 1830, die Hopfensteuer im J. 1862 aufgehoben wurde, zuletzt nur noch die Malzsteuer, welche nach dem Volumen der von den Mälzern eingeweichten Gerste erhoben wurde, neben besonderen nach dem Umfang des Betriebs bemessenen Licenzen der Bierbrauer und der Mälzer, der Händler mit geröstetem Malz, der Händler mit Bier und der Bierwirthe (letztere nach dem Miethwerthe der Geschäftslocalitäten)[206]). Seit 1. October 1880 ist die Malzsteuer in eine Bierwürzesteuer verwandelt worden[207]). Rußland erhebt eine Maischbottichsteuer, die Vereinigten Staaten von Nordamerika haben die Faßsteuer neben Licenzabgaben[208]) der Bierbrauer. Italien hat ähnlich wie Oesterreich eine Würzesteuer, Norwegen eine der früheren englischen Malzsteuer ähnliche Gerstesteuer[209]).

In Folge der verschiedenen Biersteuersysteme in Deutschland unterliegt das inländische Biererzeugniß beim Uebergang in ein fremdes Steuergebiet der Uebergangssteuer. Dieselbe beträgt pro hl im Reichssteuergebiet 2 M., in Elsaß-Lothringen für starkes Bier 2 M. 30 Pf., für dünnes Bier 58 Pf., in Württemberg für Braunbier 3 M., für Weißbier 1 M. 65 Pf., in Baiern 3 M. 25 Pf., in Baden 3 M. 20 Pf.

Die Rückvergütungen, welche bei der Bierausfuhr in Deutschland gewährt werden, betragen pro hl im Reichssteuergebiet 1 M., in Elsaß-Lothringen 2 M. 30 Pf. für starkes, 58 Pf. für dünnes Bier; in Württemberg wird Rückvergütung gewährt in dem Betrage, wie er sich nach dem Malzverbrauch für jeden einzelnen Sud berechnet; in Baiern 2 M. 60 Pf. für Braun-, 1 M. 20 Pf. für Weißbier, in Baden 2 M. 50 Pf., in Frankreich 3 M., in England (bis 1. Oct. 1880) 3 M. 36 Pf., Oesterreich 33.4 Pf. pro Hectolitergrad des leichtesten während einer Sudperiode bereiteten Biers, Italien 48 Pf. pro Hectolitergrad, Norwegen 7 M. 42 Pf. pro hl (für die außerdeutschen Staaten s. Holzner a. a. O.).

4. Die Branntweinsteuer.

Rau, F.W. II. § 438 und 439; Pfeiffer, die Staatseinnahmen, S. 418—428; Stein, F.W. II. S. 247—254; Schäffle, St.Polit. S. 416—424; Heine, über die Branntweinsteuersysteme in den europäischen Ländern, Ztschr. f. St.W. 1872, S. 581 ff.

§ 28. Natur der Steuer. Der Branntwein vermag unstreitig eine höhere Steuer

199) Gesetz über den Malzaufschlag vom 16. Mai 1868. Brutto-Ertrag pro 1880/81: 30,844,158 M.

200) Malzsteuergesetz v. 8. April 1856. Brutto-Ertrag pro 1880/81: 5,768,421 M.

201) Die Steuer ist bei der Einbringung der Surrogate in die Braustätte nach den von der Steuerverwaltung unter Vernehmung von Sachverständigen festgesetzten Steuersätzen zu entrichten.

202) Ges. v. 4. Mai 1825, v. 28. Febr. 1845; Verordn. v. 16. April 1864; cfr. Rau, F.W. II. S. 261 Anm. a. Brutto-Ertrag 1880: 3,084,893 M. 1883: 3,455,275 M.

203) Die Bierbesteuerung beruht hier noch auf der französischen Steuergesetzgebung. Brutto-Ertrag pro 1880/81: 2,171,738 M. 1883/84 1,700,000 M.

204) Ges. v. 25. Novbr. 1808, 28. April 1816, 12. Decbr. 1830 u. 28. April 1833, 1. Sept. 1871; cfr. Hock, Finanzverwaltung Frankreichs, S. 375; v. Kaufmann, die Finanzen Fr. S. 375.

205) Seit 1. Febr. 1855 mit einheitlichem Steuersatz von 16.7 kr. pro Hektolitergrad seit 1. Mai 1869; cfr. Holzner, a. a. O. S. 40; Stein, F.W. II. S. 260. Ertrag nach dem Etat pro 1880: Oesterreich 21,700,000 fl., Ungarn 980,000 fl, 1883: Oesterreich 22,200,000 fl., Ungarn 980,000 fl.

206) Pro 1879—80 ertrug die Malzsteuer 6,945,369 £, die Licenzen von Brauereien 405,022 £, von Bier und Most 391,017 £, vom Malzverkauf 13,788 £, 1882—83 Bierwürzesteuer 8,398,466 £, Licenzen von Brauereien 44,794 £, von Bier u. Most 192,903 £.

207) Steuersatz 6 sh. 3 d. per 36 Gallonen einer Bierwürze von 1.057 Grad (unter Tabellarreduktion des Alkoholgehalts schon angegohrener Flüssigkeit auf den Zuckergehalt). Privatbrauer zahlen eine nach dem Miethwerthe bemessene Licenzabgabe; cfr. Schäffle, zur Steuergesetzgebung des Auslandes im Jahre 1880, Zeitschr. f. St.W. 37, S. 779; Bocke, a.a. O. S. 383 u. S. 437—441.

208) Von 100 bez. 50 Dollar, je nachdem die Produktion 500 Barrel übersteigt oder nicht. Ertrag der Faßsteuer pro 1877/78: 9,493,361 Dollar.

209) Nach einer Berechnung aus Anlaß der Erhöhung der württembergischen Malzsteuer im württembergischen Etat pro 1881/83 beträgt bei Annahme eines durchschnittlichen Malzverbrauchs von 50 Pfund für 1 hl die Biersteuer pro hl in der Brausteuergemeinschaft 1 M., Elsaß-Lothringen 2 M. 30 Pf., Württemberg 2 M. 50 Pf., Baiern 3 M., Baden 3 M. 20 Pf., Frankreich 3 M. 20 Pf., in England 3 M. 73 Pf., jetzt 3 M. 52 Pf., Rußland 3 M. 75 Pf, Oesterreich 4 M. 72 Pf., Italien 5 M. 49, Norwegen 6 M. 4 Pf.; cfr. oben § 21 (Holzner a. a. O.).

zu ertragen als die übrigen geistigen Getränke wegen seines größeren Alkoholgehaltes, auf dem die specifische Wirkung der geistigen Getränke beruht, und weil er in entsprechend geringeren Mengen verzehrt wird und daher eine größere Vertheilung der Steuer in kleine für den einzelnen Consumenten weniger fühlbare Theilbeträge zuläßt[210]). Aber ebenso gewiß ist, daß die Schwierigkeiten, welche sich einer richtigen Branntweinbesteuerung in den Weg stellen, erheblich größer sind als bei der Biersteuer. Vor Allem kommt für die Branntweinbereitung eine Reihe verschiedenartiger Rohstoffe, Weizen, Roggen, Gerste, Kartoffeln, Runkelrüben, zuckerhaltige Säfte aller Art, in Frage, welche ihrerseits theilweise wieder verschiedenartige Erzeugungsmethoden bedingen. Durchgreifend ist namentlich der Unterschied der Fabrikationsweise für stärkemehlhaltige und nicht mehlhaltige Stoffe, indem für letztere der eigentliche Proceß der Branntweingewinnung mit der Gährung beginnt, während für erstere dem Proceß der Gährung derjenige der Einmaischung zum Zweck der Umwandlung der Stärke in Zucker und der Gewinnung einer zuckerhaltigen Lösung vorausgeht[211]). Sodann ist der Branntwein in geringerem Grade als das Bier ein Erzeugniß ausschließlichen gewerblichen Betriebs, seine Erzeugung zersplittert sich häufig in viele kleine oft mehr nur zufällige Nebenbetriebe zur Aufarbeitung und besseren Ausnützung landwirthschaftlicher Erzeugnisse und Rückstände[212]). Die schwierige Frage der Steuerrückvergütung wird beim Branntwein nicht bloß im Falle des Exports, sondern auch bei der sehr häufigen Verwendung desselben für technische Zwecke (Bleizucker, Bleiweiß, Alkaloide, Essig) praktisch[213]). Dem Weine gegenüber ist ins Auge zu fassen, daß der Branntwein in erheblich kleineren Mengen versendet und gekauft wird und in einer größeren Anzahl von Verkaufsstätten abgesetzt wird[214]). Alles Momente, welche die steuerliche Erfassung des Branntweins erschweren. Diese Schwierigkeiten haben zu einer außerordentlichen Mannigfaltigkeit der Branntweinsteuergesetzgebung geführt, wobei fast jedes Land seine eigenen Wege zur Ueberwindung derselben versucht hat.

Arten der Steuer. Von den verschiedenen Erhebungsarten der Branntweinsteuer kommen als Rohstoffsteuern hauptsächlich die Maischraum- und die Branntweinmaterialsteuer in Frage; von den Fabrikatssteuern sind hauptsächlich die Fabrikatssteuern mit direkter Ermittlung des fertigen Erzeugnisses, diejenige mit Berechnung desselben aus dem Zuckergehalt der Würze, diejenige mit Berechnung des Erzeugnisses aus Menge und Gattung der verwendeten Materialien, endlich diejenige mit Berechnung des Erzeugnisses aus der Leistungsfähigkeit des Destillirapparats ins Auge zu fassen. Neben oder außer den genannten Produktionssteuern wird die Branntweinsteuer bisweilen auch in der Form von Licenzabgaben theils für die Branntweinerzeugung, theils für den Branntwein-Kleinverkauf erhoben.

210) Nach dem Statistischen Jahrbuch für das Deutsche Reich von 1881, S. 132 u. 133, beträgt der Bierverbrauch im Deutschen Reich pro 1879/80: 82.3 l, der Branntweinverbrauch im Reichssteuergebiet nur 4.5 l auf den Kopf. Bisweilen werden für eine hohe Branntweinbesteuerung auch Gründe der Moral ins Feld geführt, um das schädliche Uebermaß des Branntweingenußes zu verhüten, aber mit Unrecht, da eine hohe Steuer, wie bei anderen geistigen Getränken, nicht bloß das Uebermaß des Genusses, sondern auch den legitimen Verbrauch treffen und erschweren würde.

211) An Materialien wurden verwendet pro 1879/80: im Reichssteuergebiet 22,055,300 hl Kartoffeln, 5,449,900 hl Getreide, 993,300 hl Melasse, 459,300 hl andere Stoffe; Statist. Jahrb. f. d. D. R. 1881, S. 51.

212) In Württemberg bestanden pro 1879 bis 1880: 1520 Malz verwendete Brennereien, worunter nur 60 gewerbsmäßig betriebene, 1460 als Nebengewerbe der Landwirthschaft, Brauerei 2c. Im Reichssteuergebiet waren pro 1879/80 unter 40,377 Brennereien 33,833 ohne die für den rationellen gewerblichen Betrieb erforderlichen Destillationsapparate.

213) Die Steuerrückvergütungen haben im Reichssteuergebiet 1879/80 betragen: beim Bier 302,500 M., beim Branntwein 9,872,500 M.; Statist. Jahrb. f. d. D. R. 1881, S. 177 u. 178. Die Gewährung von Steuerfreiheit von Branntwein bei der Verwendung für gewerbliche Zwecke wird um so nothwendiger, je höher der Branntweingenuß besteuert wird.

214) Zahl der Branntwein-Kleinverkäufer in Württemberg pro 1878/80: 17,496.

1) Die *Maisch-* (Maischraum-) Steuer in Verbindung mit der *Materialsteuer*. Eine einheitliche Rohstoffsteuer, ähnlich wie die Steuer von dem zur Bierbereitung geschroteten oder eingemaischten Malze, ist für die Branntweinbesteuerung wegen der Mannigfaltigkeit der für die Branntweinerzeugung verwendeten Rohstoffe mit Rücksicht auf die Verschiedenheit der Fabrikationsweise, welche sie bedingen, und mit Rücksicht namentlich auf die große Verschiedenheit der daraus zu erzielenden Ausbeute an Branntwein nicht möglich. Bei den mehlhaltigen Stoffen, hauptsächlich den verschiedenen Getreidearten und Kartoffeln, hat dem Proceß der Branntweingewinnung die Einmaischung im Maischbottich, d. h. der Proceß der Verwandlung ihres Stärkegehalts in Zucker durch Zusatz von Malz und siedendem Wasser, vorauszugehen, um daraus eine süße, gährfähige Würze zu erhalten. Die *Maischbüttensteuer* bemißt nun die Steuer nach dem Rauminhalt der zur Einmaischung und darauf folgenden Gährung dienenden Gefässe. Der Maischbüttensteuer unterliegen von den zuckerhaltigen Stoffen in der Regel auch die in der Fabrikationsweise den mehlhaltigen Stoffen näher stehenden Runkelrüben und anderen Rübenarten, sowie Rübensyrup (Melasse). Von den übrigen zuckerhaltigen sofort der Gährung zu unterwerfenden Stoffen, wie Weintreber, Kernobst oder auch Trestern von Kernobst, Steinobst und Beerenfrüchte aller Art, sowie von den bereits vergohrenen Stoffen, wie Trauben- oder Obstwein, Weinhefe, kommt die *Materialsteuer* nach der direkt zu ermittelnden Menge jeweilig zur Branntweinbereitung verwendeter Stoffen in mehr oder weniger abgestuften Sätzen je nach dem größeren oder geringeren Alkoholwerthe derselben zur Erhebung.

2) Diesen Rohstoffsteuern steht von den *Fabrikatsteuern* am nächsten:

a) diejenige, bei welcher die Steuer zwar nach dem fertigen Erzeugniß bemessen, dieses Erzeugniß aber nicht direkt ermittelt, sondern aus der Menge der verwendeten Materialien nach gesetzlich fixirten Sätzen für den daraus zu gewinnenden Normalertrag berechnet wird (*Materialertragssteuer*).

b) Bei der *Blasensteuer* stützt sich die Berechnung des muthmaßlichen Erzeugnisses auf den bei der Branntweinbereitung verwendeten Destillirapparat (Blase oder Kessel), indem aus dem Rauminhalt der Branntweinblase und deren sonstigen Beschaffenheit auf die beim Betriebe innerhalb einer gewissen Zeit zu gewinnende Alkoholmenge geschlossen wird (Blasenzins).

c) Bei der *Würzesteuer*, welche die Branntweinfabrikation vor der Destillation, beim Processe der Gährung der Würze erfaßt, erfolgt die Berechnung des Branntweinerzeugnisses aus dem durch die Gährung in Alkohol- und Kohlensäure zerfällten Zuckergehalt der Würze, indem der Verlust der Würze an Zuckergehalt während der Gährung aus der Gewichtsdifferenz zwischen der frischen und reifen Maische (Würze) nach dem Saccharometer ermittelt und hieraus das Normalausbringen an Alkohol berechnet wird (Würzeertragssteuer).

d) Die *direkte Fabrikatssteuer* bemißt die Steuer nach dem wirklich gewonnenen Erzeugniß, welches zu diesem Behufe direkt oder durch besondere Spiritusmeßapparate zu ermitteln ist.

Die Erhebung der Abgabe erfolgt bei der Maischbütten- und Materialsteuer auf Grund der von den Steuerpflichtigen abzugebenden Deklarationen über Zahl und Größe der Einmaischungen, bez. die Menge des zu verwendenden nicht stärkemehlhaltigen Branntweinmaterials; bei der Materialertragssteuer auf den Grund der steueramtlichen nach dem Gewicht oder nach Maßgabe des Rauminhalts der Gährbottiche ermittelten Materialmengen jeder Art; beim Blasenzins auf Grund der Zahl und Zeitdauer der vorgenommenen Abtriebe; bei der Würzeertragssteuer auf Grund der steueramtlichen Erhebungen über den Zuckergehalt der frischen und reifen Maische; bei der direkten Fabrikatssteuer auf Grund der amtlichen Ermittlungen über den Alkoholgehalt des gewonnenen Erzeugnisses.

Zur Sicherung der Abgabe sind bei den genannten Erhebungsarten erforderlich: genaue Nachweisungen und Beschreibungen über die für die Fabrikation benützten Betriebsräume

und Betriebsgeräthschaften, die Eichung und äußere Bezeichnung der letzteren; die Uebergabe von Deklarationen, (Betriebsplänen rc.) für die einzelnen Betriebe oder für gegebene Zeitabschnitte derselben, die Festsetzung bestimmter Zeiten und Fristen für die Fabrikation und die einzelnen für die Steuererhebung und Kontrolirung wichtigen Akte der Einmaischung, der Gährung und des Abbrennens der Maische, endlich die fortgesetzte Beaufsichtigung der Brennereien, auch so lange der Betrieb ruht, durch das Steuerpersonal.

Zu diesen allgemeinen Kontrolen, welche bei den verschiedenen Erhebungsformen mit größeren oder geringeren Abweichungen im Einzelnen wiederkehren, treten im Einzelnen zum Theil noch weitere besondere Sicherungsmaßregeln: bei der Materialsteuer die Vorschrift genauer Vorrathsverzeichnisse über Zuwachs und Abgang der zur Branntweinbereitung verwendeten nicht stärkemehlhaltigen Stoffe und der periodischen Vornahme von Materialrevisionen auf Grund dieser Verzeichnisse, bei der Maischraum- und Materialsteuer das Verbot, das Ueberlaufen gährender Maische durch Ausschöpfen oder durch Aufsätze auf die Gährbottiche zu verhindern, oder überlaufende Maische in anderen Gefäßen aufzufangen (gegen Steuerhinterziehungen durch allzu dickes Einmaischen); bei der Materialertragssteuer die Vorschrift der Aufbewahrung und Verarbeitung jeder einzelnen Gattung von Materialien in gesonderten, von einander und von den Betriebslokalen getrennten Räumen (der verschiedenen Höhe der Steuer wegen) und der Führung von Kellerbüchern für die Materialvorräthe, sowie von Brennereibüchern über die Quantität der eingemaischten Materialien und des erzielten Branntweins; beim Blasenzins die Versiegelung oder amtliche Aufbewahrung des Blasenhelms für die Zeit des Nichtbetriebs; bei der Würzesteuer der Verschluß der Gährbottiche zur Aufnahme für die frische Maische und die Vorschrift besonderer Maischausbringer für die reife Maische vor deren Verbringung auf die Maischblase, sowie die Vorschrift, daß während der Einmaischung die Brennblase nicht gleichzeitig in Activität sein darf; bei der direkten Fabrikatssteuer der amtliche Verschluß der Spiritusbehälter, in welche das gewonnene Erzeugniß geleitet wird und das Verbot aller verborgenen Ableitungen, bez. der Verschluß der Brennerei selbst, ihrer Magazine und Keller.

Die Rohstoffbesteuerung in der Form der Maischbütten- und Materialsteuer hat auf die Dauer die daran geknüpften Erwartungen nicht vollständig gerechtfertigt. Sie verstößt gegen eines der wichtigsten Besteuerungsprincipien, gegen das Princip der Gleichmäßigkeit, indem sie nicht nur für die verschiedenen der Rohstoffbesteuerung unterliegenden Materialien[215], sondern auch bei einem und demselben Rohstoff je nach der größeren oder geringeren Vollkommenheit der Apparate sehr ungleich wirkt und namentlich die größeren Brennereien mit rationellerem Betriebe beim Fortschreiten der technischen Vervollkommnung unverhältnißmäßig begünstigt.

Zu gleicher Zeit wirkt diese Art der Branntweinbesteuerung unwirthschaftlich, indem sie die Verwendung solcher Stoffe verhindert, die wenig Alkohol geben, wenn dieselben auch sonst mit Vortheil gebraucht werden könnten[216]. Sie ist ferner die Veranlassung zu Stoffverschwendungen, indem sie die Branntweinbrenner antreibt, um an der Steuer zu sparen, mit wenig Wasser zu maischen (Dickmaischen)[217], so daß der gesetzliche Steigraum der Gährbütten die viel heftiger gährende und nutzlos überfließende Maische nicht mehr zu fassen vermag.

215) Die einem und demselben Steuersatze der Maischbüttensteuer unterliegenden Materialien geben eine sehr verschiedene Alkoholausbeute und zwar:

1	Quart	Melasse-Maisch .	9 %	nach Tralles
1	„	Kartoffel-Maisch .	7 ½ %	„ „
1	„	Getraide-Maisch .	6 ½ %	„ „
1	„	von Preßhefenbrennereien .	4 ⅓ %	„ „
1	Quart	von Rübensaft .	5—6 %	nach Tralles

(A. Heine, a. a O. S. 467).

216) Kartoffeln aus schweren feuchten Böden, Rüben (insbesondere Mohrrüben, Kohlrüben), Zuckerhirse, Hefenwasser, umgeschlagenes Bier rc.

217) Wenn ein gewisses Maß überschritten wird, wird das Verhältniß der Spiritusausbeute zur verwendeten Materialmenge immer geringer.

Die Rohstoffbesteuerung erfaßt zwar die Branntweinfabrikation in den ersten Stadien des Betriebs. Aber sie gestattet gleichwohl nicht, die späteren Fabrikationsprozesse in der Steuerkontrole zu erleichtern; sie verlangt vielmehr eine Ausdehnung der Kontrolen über den ganzen Brennereibetrieb, bis zum Abtreiben der Maische, um eine doppelte Benutzung derselben Maischgefäße in gegebener Zeit, oder die Vergrößerung des Raumes durch Aufsätze an Maisch- und Gährbütten, oder die Bereitung von Branntwein aus nicht angemeldeten Materialien in unangemeldeten Räumen zu verhüten.

Auch die Festsetzung der Rückvergütungen für den Export, sowie des richtigen Verhältnisses der inneren Steuer zu den Zoll- und Uebergangssteuersätzen unterliegt bei der Maischbütten- und Materialsteuer besonderen Schwierigkeiten [218]).

Die Materialertragssteuer, indem sie für die verschiedenen Gattungen der bei der Branntweinbereitung verwendeten Rohstoffe je verschiedene Steuersätze je nach dem vorausgesetzten Normalalkoholertrage festsetzt, ist zwar dem Vorwurfe einer ungleichen Besteuerung bei Verwendung verschiedener Rohstoffe und dem damit zusammenhängenden Einwand, zur Vernachlässigung minderwerthiger Stoffe Veranlassung zu geben, in geringerem Grade ausgesetzt. Auch verleitet sie nicht zur Materialverschwendung durch Dickmaischen. Aber den Verschiedenheiten der Ausbeute je nach der Qualität von Rohstoffen derselben Gattung, und bei großen und kleinen, gewerblichen und landwirthschaftlichen Brennereien je nach der größeren oder geringeren technischen Vervollkommnung der Apparate und des Betriebs vermag sie ebenfalls nicht gerecht zu werden.

Der Blasenzins umgekehrt würde zwar, namentlich wenn er nicht bloß nach dem Rauminhalt der Blase, sondern auch nach der sonstigen Leistungsfähigkeit der Destillirapparate bemessen wird, den verschiedenen Einfluß mehr oder weniger vollkommener Apparate auf die Alkoholausbeute, aber nicht zugleich auch die Verschiedenheiten in Gattung und Qualität der verwendeten Rohstoffe zu berücksichtigen gestatten. Die Würzeertragssteuer wird dem verschiedenen Alkoholwerthe der verschiedenen Gattungen von Rohstoffen gerecht, aber nur bei der Annahme einer gleichmäßigen rationellen Leitung des Gährprocesses, wie er nur bei größeren Brennereien zu erwarten ist, auch läßt sie die Verschiedenheit der Alkoholausbeute bei mehr oder weniger vollkommenen Destillirapparaten principiell unberücksichtigt, und complicirt und vertheuert überdies durch die für die Vornahme von Zuckerproben der frischen und reifen Maische erforderlichen Einrichtungen den Brennereiproceß.

Der direkten Fabrikatsbesteuerung muß daher bei der Branntweinsteuer der Vorzug gegeben werden, wenn der heimlichen Ableitung von Alkoholdämpfen aus den Brennapparaten vorgebeugt werden kann, namentlich wofern es gelingen sollte, durch künstliche in die Röhrenleitung zwischen Kühlapparat und Vorrathsgefäße eingeschaltete, selbstregistrirende Meßapparate dem Betriebe eine größere Freiheit der Bewegung zu geben und einen Theil der Aufsichtsmaßregeln zu ersparen [219]). Letztere Voraussetzung scheint bis jetzt immer noch nicht zuzutreffen, und insolange muß es als eine gemeinsame Eigenthümlichkeit sämmtlicher Erhebungsarten der Branntweinsteuer, insbesondere auch der Fabrikatssteuer bezeichnet werden, daß sie eine fortgesetzte Beaufsichtigung der Brennereien durch die Steuerverwaltung zur Voraussetzung haben. Diese Erhebnngsarten sind daher nur für größere gewerbliche Betriebe in strengen Formen durchführbar. Wo die allgemeinen wirthschaftlichen Verhältnisse, insbesondere ein stark parcellirter Grundbesitz und die Rücksicht auf die demselben

218) Mit Rücksicht auf den größeren Materialienverbrauch der kleineren (nur als Nebengewerbe betriebenen) Brennereien müssen die Sätze für Rückvergütungen und Eingangssteuern entsprechend höher gegriffen werden, wodurch sie für die größeren rationeller betriebenen Brennereien Exportprämien und Schutzzölle in sich begreifen.

219) Der mechanische Controlemeßapparat von Siemens u. Halske scheint bis jetzt der vollkommenste Apparat dieser Art zu sein, jedoch auch noch nicht in so vollkommener Weise zu functioniren, daß auf eine nebenhergehende Controle des Brennereibetriebs verzichtet werden könnte.

offen zu haltende Möglichkeit intensiver Verwerthung der kleinen Vortheile (volle Ausnützung der Rückstände, des Obstes, der Beeren, Gewinnung eines werthvollen Viehfutters in der Schlempe u. s. f.) das Verbot der landwirthschaftlichen und überhaupt aller kleineren Brennereien nicht räthlich erscheinen läßt, hat man sich überall im gleichmäßigen Interesse der Steuerverwaltung wie dieser kleineren Existenzen zum Zugeständniß eines mehr summarischen Verfahrens genöthigt gesehen [220]), sei es nun durch Gewährung von Fixationen (Abfindungen) für den Brennereibetrieb auf bestimmte Zeiten, oder indem man zur Besteuerung des Branntweins in der Form von Licenzen für den Brennereibetrieb oder für den Branntwein-Kleinverkauf seine Zuflucht nahm.

Die Fixation beruht bei der Branntweinsteuer meist auf einer Kombination der Materialertrags- und der Blasensteuer, indem die im Wege der Abfindung zu entrichtende Steuer in der Regel nach Maßgabe der zu verwendenden Materialgattung und derjenigen Menge dieses Materials berechnet wird, welche während der erklärten Betriebszeit ohne Unterbrechung mit den zum Gebrauch bestimmten Destillirgeräthen nach ihrer Betriebsfähigkeit günstigsten Falls in Branntwein umgewandelt werden kann. Die Steuerkontrole beschränkt sich alsdann darauf, die Geräthe nur während der Betriebszeit außer Verschluß zu lassen, und darauf zu sehen, daß keine anderen Materialgattungen als die angemeldeten zur Verwendung kommen.

Die Licenzen für den Brennereibetrieb können in einer von allen kleineren Brennern gleichmäßig zu entrichtenden Jahresabgabe bestehen; es kann aber auch die Licenzgebühr in abgestuften Sätzen erhoben werden nach der Zeit, für welche sie gelöst wird, und nach dem Rauminhalt der zur Benutzung bestimmten Blasen (Anlehnung an die Blasensteuer), oder aber nach dem durch Schätzung zu ermittelnden Gewerbsumfang eines Jahres und der hieraus sich ergebenden muthmaßlichen Menge und Stärke des bereiteten Branntweins (Anlehnung an die Fabrikatssteuer). Die Kontrolen beschränken sich bei den Licenzgebühren im Wesentlichen auf die Vorschrift der Deklaration des Betriebs, an welche sich im Falle der Abstufung der Licenzgebühr noch weitere Deklarationen über Zeitdauer des Betriebs, sowie über die Betriebsräume und die Brenngeräthe mit Angabe des Meßinhalts derselben anzuschließen haben [221]).

Außer den bisher erwähnten Besteuerungsarten begegnet man bisweilen noch Licenzen vom Branntwein-Kleinverkauf, insbesondere vom Branntweinausschank, welche aber bei der Unmöglichkeit einer zuverlässigen Kontrole der Abfassung, des Transports und der Einlage von Branntwein, welche meist in kleineren Quantitäten erfolgen und bei der daraus sich ergebenden Schwierigkeit für die Schätzung des Umfangs des Verkaufs nur in mäßigen Sätzen sich bewegen können [222]).

Die verschiedenen Rücksichten, welche eine rationelle Branntweinbesteuerung zu nehmen hat, erklären es hinlänglich, daß die Steuergesetzgebung fast aller Staaten auf die aus-

220) In Württemberg hat unter der Herrschaft des alten Branntweinsteuergesetzes von 1852 von 11,254 Brennereien bei 9163 Brennern (= 82.76%) das durchschnittliche Jahreserzeugniß nur je 1.82 hl betragen; Riecke, statist. Ergebnisse a. a. O. 88.

221) Das System der Fixationen für mittlere, der Licenzgebühren für kleine Brennereien neben der eigentlichen Branntweinsteuer in strengen Formen für den Großbetrieb vermag auch der Branntweinfabrikation im Kleinen und den landwirthschaftlichen Interessen eines parcellirten Grundbesitzes gerecht zu werden, aber sie macht eine stärkere Besteuerung des Branntweins und höhere Steuersätze, etwa wie in England oder Rußland, für die Fabrikation im Großen unmöglich, sonst wird die Gerechtigkeit gegen die Kleinen zur Ungerechtigkeit gegen den gewerblichen Großbetrieb. Dies scheint von denjenigen, welche nach dem Vorgange von England und Rußland einer starken Branntweinbesteuerung auch für Deutschland das Wort reden, übersehen zu werden. Eine hohe Besteuerung des Branntweins ist nur bei völliger Unterdrückung der kleinen Interessen zu erreichen, deren Gewicht jedoch bei der großen Menge kleiner Interessenten nicht unterschätzt werden darf.

222) Vgl. hierüber auch Schäffle, St.Polit. S. 449.

schließliche Anwendung einer der vorstehend genannten Steuerarten verzichtet und eine mehr oder minder mannigfaltige Kombination derselben versucht hat.

Steuergesetzgebung. Die Steuergesetzgebung in Deutschland ist hinsichtlich des Branntweins verschieden für die Branntweinsteuergemeinschaft, für Baiern, Württemberg, Baden und für die zu Preußen gehörigen Hohenzollerischen Lande.

Im Reichssteuergebiet, zu welchem für den Branntwein seit 1873 auch Elsaß-Lothringen[222]) gehört, wird die Branntweinsteuer in der Form der Maischbütten- bez. Materialsteuer erhoben[224]), wobei den kleineren und landwirthschaftlichen Brennereien eine besondere Berücksichtigung insofern zu Theil wird, als den sogen. landwirthschaftlichen Brennereien, d. h. denjenigen, welche nur in dem Zeitraum vom 1. Novbr. bis 16. Mai im Betriebe sind, in dem vorhergegangenen Sommerhalbjahre ganz geruht haben, nur selbstgewonnene Produkte verwenden und in einem Tage nicht mehr als 1030 ½ l Bottichraum bemaischen, ein geringerer Steuersatz[225]) eingeräumt ist und für Brennereien zur Bereitung von Branntwein aus nicht mehligen Stoffen für kürzere, mindestens 7tägige Zeiträume des Betriebs innerhalb jeden Kalendermonats Fixationsbewilligung (s. o.) ertheilt werden kann. Das zulässige Minimum des Maischbüttenraums für Maischbrennereien ist auf 300 preuß. Quart gesetzlich festgestellt. Ausnahmsweise wird für die Verarbeitung von Honigwasser, von Kartoffelsyrup und Malzextrakt eine Blasensteuer (Blasenzins) erhoben[226]), für umgeschlagenes Bier alternativ nach dem Wunsche des Steuerpflichtigen die Materialsteuer oder eine Fabrikatsteuer[227]). Rückvergütung der Branntweinsteuer wird gewährt bei Versendungen von inländischem Branntwein ins Ausland[228]) und bei Verwendung des Branntweins zu gewerblichen Zwecken oder zur Essigbereitung[229]), nachdem derselbe zuvor zum Genusse als Branntwein unbrauchbar gemacht (denaturirt) worden ist.

In Baiern[230]) ist die Branntweinsteuer eine Kombination der Maischbütten-, Material- und Fabrikatsteuer. Der Maischbüttensteuer sind diejenigen Brennereien unterworfen, welche mehlige Stoffe allein oder Mischungen aus mehligen und nicht mehligen Stoffen verarbeiten, der Materialsteuer diejenigen, welche nicht mehlige Stoffe allein verarbeiten, woneben ohne Unterschied des verwendeten Materials zur Entrichtung der Fabrikatsteuer diejenigen Brennereien zugelassen werden können, deren Brennvorrichtung mit einem von der Steuerverwaltung genehmigten Apparat zum Messen des Spiritus[221]) versehen wird.

Von landwirthschaftlichen Brennereien, welche in einer den Umfang der damit verbundenen Ackerbauwirthschaft und Viehhaltung nicht übersteigenden Ausdehnung in dem Zeitraum vom 11. Okt. bis 31. Mai betrieben werden und an einem Tag nicht über 10½ hl Bottichraum bemaischen, werden nur ⁵/₆ der normalen[232]) Maischbesteuerung erhoben.

Fixation der Steuer ist obligatorisch für kleinere Brennereien, sowohl für diejenigen, welche nicht mehlige, als für diejenigen, welche mehlige Stoffe verarbeiten, kann aber auch größeren Brennereien bei der Verarbeitung nicht mehliger Stoffe gewährt werden. Die Verwendung von Maischbottichen unter 1 hl Inhalt ist verboten. Fixationen werden bis auf 3tägige und bei landwirthschaftlichen Brennereien bis auf 24stündige Betriebszeiten (in der Praxis sogar bis zu 8 Stunden) herab gewährt. Rückvergütungen wie im Reichssteuergebiet.

In Württemberg[233]) unterliegt der Branntwein nur insofern einer Produktionssteuer, als das zur Branntweinbereitung aus mehligen Stoffen verwendete Malz derselben Steuer wie das Braumalz unterliegt. Dagegen wird vom Branntwein-Kleinverkauf eine Licenzabgabe innerhalb eines Rahmens von 4—200 M. erhoben. Vom 1. April 1885 an soll die Branntweinsteuergesetzgebung ähnlich wie in Baiern geordnet werden.

Baden[234]) erhebt das Kesselgeld, eine Art pauschalirter Blasensteuer, welche für je 6tägige Betriebsperioden ohne nähere Ermittlung der wirklichen Brennzeit und des wirklichen Erzeugnisses nach dem Rauminhalt des Kessels in drei verschiedenen Abstufungen nach der Leistungsfähigkeit desselben bemessen wird, während in Hohenzollern[235]) nach dem muthmaßlichen, durch Abschätzung zu ermittelnden Erzeugniß des Brenners eine pauschalirte Fabrikatsteuer für jedes Kalenderjahr (Licenzgebühr mit Anlehnung an die Fabrikatsteuer) erhoben wird[236]).

In Oesterreich-Ungarn[237]) sind die großen Brennereien mehlhaltiger Stoffe einer Steuer unterworfen, welche als eine Kombination der Materialertrags- und der Maischbüttensteuer bezeichnet werden kann, indem die Steuer für jede Betriebsperiode nach der Normalausbeute an Branntwein bemessen wird, welche nach der Gattung des verwendeten Materials bei dem gegebenen Rauminhalte der in der Brennerei vorhandenen Maisch-, Gähr- rc. Gefäße gewonnen werden kann. Für die kleineren Brennereien mehlhaltiger Stoffe[238]), sowie für die Brennereien nicht mehlhaltiger Stoffe tritt statt der Maischbüttensteuer die Blasensteuer in eine, der norddeutschen Steuerfixation ähnliche Kombination mit der Materialertragssteuer, wobei der Steuerberechnung die für verschiedene Materialgattungen bei dem gegebenen Brennrauminhalte anzunehmende Normalausbeute an Alkohol zu Grund gelegt wird. An Stelle dieser Besteuerungsarten tritt im Falle der Verwendung eines selbstzählenden Spiritusmeßapparats[222]) die fakultative Anwendung der direkten Fabrikatsteuer. Steuerfrei ist die große Zahl der kleinen Brennereien selbsterzeugter Stoffe für den Hausbedarf. Die landwirthschaftlichen Brennereien mehlhaltiger Stoffe zur Verwerthung eigener landwirthschaftlicher Produkte genießen bis zu einer gewissen Größe des Maischraums theilweisen Steuernachlaß[240]).

Frankreich[241]) erhebt außer der Eingangssteuer bei der Einfuhr in die Städte und den Licenzen der Kleinverschleißer, welchen der Branntwein wie der Wein unterliegt, vom Branntwein insbesondere noch Licenzen der Branntweinbrenner und Rektifikatoren, sowie das droit de consommation von gebrannten geistigen Flüssigkeiten und Liqueurweinen bei dem Austritt aus den Niederlagen des Erzeugers nach Menge und Alkoholgehalt der Flüssigkeit (Fabrikatsteuer). Durch Denaturation zum menschlichen Genuß unbrauchbar gemachte Mischungen unterliegen statt der Consumtionsabgabe der Denaturationsgebühr. Befreit ist der Hausbrauch der auf dem Land lebenden Brenner des eigenen Erzeugnisses an Wein und Früchten (Bouilleurs de crû); ferner der Exportweinen zugemengte Alkohol (vinage), während der für die inländische Consumtion zur Weinaufbesserung verwendete Sprit eine Steuerermäßigung (dermalen von 156,25 Fr. auf 20 Fr. pro hl reinen Alkohols) jedoch nur bis zu einer Stärke der Mischung von 15 Grad genießt Z. f. St.W. 39 S. 788 f.

In England[242]) besteht eine Würzesteuer mit rigoroser Controle und mit gänzlichem Verbot der kleineren Brennereien[243]), sowie der weiter als ¼ englische Meile von einer Marktstadt entfernt liegenden Brennereien, wofern im letzteren Falle nicht Wohnungen für die Steuerbeamten darin eingerichtet werden. Rußland hat eine Materialertragssteuer mit einem Minimum des zulässigen Rauminhalts sämmtlicher Gährbottiche von 540 Eimern bei 4 mal 24stündiger Gährung oder von 135 Eimern für jeden einzelnen Gährbottich[244]). Eine Materialertragssteuer kommt auch in Holland[245]) zu Erhebung. Schweden[246]) ist bis jetzt das einzige Land, welches die Fabrikatsteuer auf Grund amtlichen Verschlusses der Spiritusbehälter für das gewonnene Erzeugniß und unter Verbot der Brennereien mit einer Produktion von weniger als 300 Kannen rein durchgeführt hat, während Belgien[247]) eine der norddeutschen Besteuerung ähnliche Maischbütten- und Materialsteuer besitzt[248]).

---

223) Reichsgesetz vom 16. Mai 1873.

224) Reichsgesetz vom 8. Juli 1868. Dasselbe ist eigentlich nur eine Codifikation der preußischen Branntweinsteuergesetzgebung, welche durch das Edikt vom 28 Oktbr. 1810 eine Blasensteuer einführte, durch die Cabinetsordre vom 20. Juni 1822 und vom 10. Januar 1824 aber zu der Maischbütten- bez. Materialsteuer überging; vgl. v. Aufseß, die Zölle und Steuern des Deutschen Reichs, Hirths Annalen 1880, S. 715 ff. Ertrag der Branntweinsteuer nach dem Etat pro 1880/81: 35,726,620 M.

225) 25 Pf. 22²/₁₀ l Maischraum, sonst 30 Pf.

226) 1 g. Gr. 3 Pf. alter Währung von 4 Quart Blaseninhalt für 24 Stunden; vgl. v. Aufseß, a. a. O. S. 720 und 721.

227) 60 Pf. für 68⁷/₁₀ l Bier, oder 18¾ Pf. für das Quart Branntwein zu 50 Grad Tralles; vgl. v. Aufseß, a. a. O. S. 720.

228) Verf. des preuß. F.M. v. 3. Juli 1867.

229) Reichsgesetz v. 19. Juli 1879, Regulativ des Bundesraths v. 23. Decbr. 1879.

230) Gesetz v. 25. Febr. 1880.

231) Der Brennereibetrieb unterliegt aber demungeachtet denselben Controlen wie bei der Maischbütten- bez. Materialsteuer, weil die Meßapparate sich noch nicht genügend erprobt haben.

232) 1 M. 31 Pf. vom hl Rauminhalt der Maischbottiche und jeder Einmaischung.

233) Gesetz v. 21. August 1865.

234) Ges. v. 26. März 1852; vgl. mit Ges. v. 29. Juni 1874, Art. 1, Z. IV u. 18. Dec. 1879. u. 24. Apr. 1882.

Bei einfachen Kesseln ohne Vor- oder Maischwärmer	4 Pf.	pro 1
bei Kesseln mit Vor- oder Maischwärmern	8 „	
bei Dampfbrennereien . . .	16 „	

235) Bundesgesetz vom 4. Mai 1868 und Reichsgesetz v. 15. Novbr. 1874.

236) Der Berechnung der Jahresabgabe ist bei einer Stärke des bereiteten Branntweins bis zu 65% Tralles 1 M. 50 Pf., bei einer Stärke von mehr als 65% 3 M. per hl zu Grund zu legen. Minimalbetrag der Jahresabgabe 1 M. 29 Pf.

237) Branntweinsteuergesetz v. 27. Juni 1878.

238) Brennereien unter 17 hl Maischraum ohne Dampfapparat und mit Brennblasen von nicht mehr als 2 hl Rauminhalt.

239) Von Dolainski & Cie. in Wien.

240) Bis zu 37 hl Maischraum 20%, von 37—45 hl 10%; cfr. über die österr. Branntweinbesteuerung Schäffle, St.Polit. S. 416 ff.

241) Vgl. v. Hock, die Finanzverwaltung Frankreichs, S. 371, 420, 368, 392 ff.; Schäffle, St.Polit. S. 418. v. Kaufmann, d. Finanzen Fr. S. 334 f.

242) Ges. v. 28. Aug. 1860, v. 26. Aug. 1880.

243) Minimalbetrag des Rauminhalts der Blase 400 Gallonen. Ueber die engl. Besteuerung vgl. Heine, über die Branntweinsteuersysteme, Zeitschr. f. St.W. 1872, S. 583; Schäffle, zur Steuergesetzgebung des Auslands, ibid. 1881, S. 186. Uebrigens kommen neben der Würzesteuer (Branntweinaccise) in England nicht unerhebliche Licenzen für Branntweinbrenner, Rectificatoren rc., sowie nach dem Miethwerthe der Geschäftslocalitäten abgestufte Licenzen für die Branntweinschenken zur Erhebung; cfr. Vocke, Geschichte der britischen Steuern, S. 435 f. Ertrag der Branntweinaccise pro 1879/80: 14,118,677 £, der Licenzen von Spirituosen 852,029 £.

244) Heine, a. a. O. S. 590 ff.

245) Ders., S. 621.

246) Ders., a. a. O. S. 625 ff.

247) Ders., a. a. O. S. 621.

248) Nach einer dem badischen Etatsentwurfe pro 1880/81 beigegebenen Uebersicht beträgt die Branntweinsteuer von 1 hl Branntwein bei 100° Tralles in Großbritannien 394 M. 45 Pf., Verein. Staaten von Nordamerika 198 M 95 Pf., Niederlande 193 M. 80 Pf., Rußland 182 M. 10 Pf., Frankreich 124 M. 80 Pf., Schweden 85 M. 97 Pf., Belgien 75 M. 41 Pf., Rumänien 33 M. 87 Pf., Italien 24 M., Norddeutschland 26 M. 20 Pf., Baiern 26 M. 20 Pf., Oesterreich 22 M., Dänemark 21 M. 76 Pf., Baden 14 M., Württemberg 4 M.

Die Uebergangssteuern, welche in Deutschland vom inländischen Branntweinerzeugniß beim Uebergang von einem Steuergebiet in das andere erhoben werden, betragen vom hl bei 50° Tralles im Reichssteuergebiet 13 M. 10 Pf., Baiern 13 M. 10 Pf., Württemberg 2 M. 75 Pf., Baden 9 M. 25 Pf., Hohenzollern 1 M. 50 Pf. bis zu 65° Tralles und 3 M. bei einer Stärke über 65° Tralles. Die Ausfuhrvergütungen betragen im Reichssteuergebiet 8,0058 M., in Baiern 8 M., in Württemberg wird keine Ausfuhrvergütung gewährt, in Baden 6 M., in Hohenzollern 1 M. 50 Pf. resp. 3 M.

5. Die Tabaksteuer.

Stein, F.W. II. S. 271—287: Rau III. § 440, § 204, § 204; Pfeiffer II. S. 395 ff., I. S. 205 ff.; Schäffle, St.Polit. S. 332—445; Mährlen, die Besteuerung des Tabaks im Zollverein, Stuttgart 1878; Moritz Mohl, Denkschrift für eine Reichstabakregie, Stuttgart 1878: G. Mayr, vorbereitende Studien zur Einführung des Tabaksmonopols in Deutschland 1878 (für das Monopol); R. Schleiden, zur Frage der Besteuerung des Tabaks 1878 (auch in Hirths A. 1878, gegen das Monopol); Felser, das Tabaksmonopol und die amerikanische Tabaksteuer (in Hirths A. 1878, gegen das Monopol). Bericht der deutschen Enquête-Commission über die Tabakbesteuerung vom 22. Decbr. 1878, 6 Fol.-Bde. Eine gedrängte Darstellung des Inhalts dieses Berichts von Schäffle, Ergebnisse der deutschen Tabaksteuer-Enquête, Zeitschr. f. St.W. 1879, S. 546 ff., S. 441 ff. und 1880, S. 73 ff. v. Kaufmann, die Finanzen Frankreichs 1882 S. 502 ff. Bulletin de statistique et de législation comparée, herausgegeben vom französischen Finanzminist. seit 1877.

§ 29. Natur und Arten der Besteuerung. Die Ueberzeugung, daß von allen Gegenständen des Verbrauchs der Tabak das geeignetste Objekt der Aufwandsbesteuerung bilde und eine sehr große Steuerkraft habe, ist allgemein. In der That ist auch der Tabak ausschließlich Gegenstand des Verbrauchs über den nothwendigen Lebensunterhalt. Während die Besteuerung nothwendiger Lebensmittel und mehr oder weniger auch diejenigen der geistigen Getränke den Verbrauch für freie Bedürfnisse und den Luxusverbrauch nur indirekt durch Vertheuerung des nothwendigen Lebensbedarfs und entsprechende Verkürzung des zur Befriedigung entbehrlicher Bedürfnisse übrig bleibenden freien Einkommens treffen, gestattet die Tabaksteuer die unmittelbare Erfassung des Aufwands für freie Bedürfnisse. Sein Genuß deutet daher unmittelbar auf besonders steuerkräftige Einkommenstheile [249]). Weit mehr noch als bei den geistigen Getränken und in den westlichen Culturstaaten ausschließlich beschränkt sich sein Verbrauch auf die erwachsene, arbeitsfähige, männliche Bevölkerung. Der gegen die indirekten Steuern viel zu allgemein erhobene Vorwurf, daß sie wie Kopfsteuern wirken und Familien mit größerer Kopfzahl ohne Rücksicht auf ihr Einkommen höher belaste, ist bei der Tabaksteuer gegenstandslos. Dazu kommt, daß der Tabak das verbreitetste Objekt des Verbrauchs über den nothwendigen Lebensunterhalt [250]) bildet, weshalb die Tabaksteuer einen großen, ziemlich sichern, mit der Zunahme der Bevölkerung und ihres Wohlstands wachsenden Ertrag gewährt. Jedoch darf nicht übersehen werden, daß der Tabak, eben weil er keinen Theil des nothwendigen Lebensbedarfs bildet, auch in Ländern mit starkem Consum kein Gegenstand des allgemeinen Verbrauchs ist und daß namentlich die Menge des Verbrauchs nach Individualität und Gewohnheit außerordentlich verschieden ist. Die Tabakbesteuerung ist daher weit davon entfernt, für sich allein eine allgemeine oder eine gleichmäßige Vertheilung der Steuerlast auf dem Wege der indirekten Besteuerung zu ermöglichen, und nicht geeignet, andere Verbrauchssteuern, welche in dieser Beziehung den Vorzug verdienen, zu ersetzen [251]). Von den verschiedenen denkbaren

249) Schäffle, St.Polit. S. 432.

250) Verbrauch pro Kopf nach Gerstfeldt, Beiträge zur Reichssteuerfrage 1879: Deutschland 3.36, Oesterreich 3.12, Frankreich 1 88, Großbritannien 1.36, Rußland 1.19 Pfd. Nach dem Statist. Jahrb. für das Deutsche Reich von 1884 betrug der Verbrauch an Rohtabak im Durchschnitt der Jahre 1871/72 – 1882/83 im deutschen Zollgebiet 1,7 kg auf den Kopf.

251) Die Vorschläge, welche von mancher Seite gemacht werden, gegen Erhöhung der Tabaksteuer andere Steuern, insbesondere die Salzsteuer abzuschaffen, mögen populär sein, gehen aber entschieden zu weit und verstoßen gegen den volkswirthschaftlich und politisch so wichtigen Grundsatz möglichster Vertheilung der Steuerlast, welcher insbesondere auch auf möglichste Verhütung einer einseitigen Ueberbürdung einzelner Verbrauchsgegenstände hinweisen muß.

Formen der inneren Tabakbesteuerung ist es hauptsächlich die Besteuerung des inländischen Erzeugnisses an Rohtabak — die Pflanzungssteuer — und die Besteuerung der fertigen Tabakfabrikate — die Fabrikatssteuern —, welche hauptsächlich in Frage kommen. An die genannten Produktionssteuern reiht sich als hauptsächlichste Form der Handelsbesteuerung das System der reinen Verzollung mit Unterdrückung des inländischen Tabakbaues an. Als weitere Formen der Tabakbesteuerung bei privatwirthschaftlicher Gestaltung der Tabakindustrie und des Tabakhandels sind außerdem noch die Licenzen für Tabakhändler, Fabrikanten und Debitanten ins Auge zu fassen.

Allen bisher genannten Besteuerungsformen gegenüberzustellen ist schließlich das Tabaksmonopol, bei welchem der Staat selbst zum Zweck der Erhebung von Steuerzuschlägen die unmittelbare Versorgung der Consumenten mit ihrem Bedarfe an Tabakerzeugnissen unter Ausschluß der freien Concurrenz in die Hand nimmt.

1) Die Pflanzungs- oder Urproduktensteuer ist entweder Flächensteuer oder Gewichtssteuer.

Bei der Flächensteuer wird die Steuer nach der Größe der mit Tabak bepflanzten Fläche bemessen, für welche ein einfacher oder ein nach der Ertragsfähigkeit des Bodens abgestufter Steuersatz festgesetzt ist. Die Erhebung der Flächensteuer setzt die Declaration der für den Tabakbau benützten Fläche mit darauf folgender Prüfung durch die Steuerbehörde voraus.

Bei der Gewichtssteuer wird die Steuer vom Gewichte des Tabakerzeugnisses im bloß getrockneten (dachreifen) oder im bereits fermentirten (fabrikationsreifen) Zustande bemessen. Die Erhebung der Abgabe setzt die Verpflichtung des Pflanzers für die Gestellung seiner ganzen Tabakernte zur amtlichen Verwiegung und, um die vollständige Gestellung zu sichern, außer der Prüfung der angemeldeten Kulturflächen noch weiter die amtliche Ermittlung der Blätterzahl, bezw. Abschätzung der Gewichtsmenge vor der Ernte voraus. Die Verwiegung und Steuerfestsetzung findet nach beendigter Trocknung der Tabakblätter unter eventueller Reduktion des dachreifen auf das fermentirte Tabakgewicht statt [252]).

Die Sicherung der Gewichtssteuer erfordert den Zwang zur Pflanzung in Reihen und gleichen Abständen, das Verbot der Mischung der Tabakculturen mit anderen Pflanzen, den Zwang zur Vollendung des Köpfens und Ausgeizens vor der Erhebung der Blätterzahl durch die Feldcontrole und zur Vernichtung aller vor der Ernte stattfindenden Abfälle und die Auflage der Versteuerung des nicht vorschriftsmäßig nachgewiesenen Abgangs. Außerdem sind auch die Trockenböden unter steuerliche Ueberwachung zu nehmen, während den Tabakfabrikanten die Verwendung von Tabaksurrogaten entweder ganz zu verbieten oder wenigstens nur unter speciellen Controlen zu gestatten ist.

Die Flächensteuer vermag das Tabakerzeugniß weder nach Quantität noch nach Qualität genau und richtig zu erfassen, wirkt insbesondere bei den großen Ertragsschwankungen verschiedener Jahrgänge ungerecht und nöthigt den unter den ungünstigeren Bedingungen producirenden Pflanzer, einen größeren oder geringeren Theil der Tabaksteuer als nicht abwälzbar aus seinen sonstigen Mitteln zu bestreiten. Bei einer Steuer dieser Art kann daher über einen sehr mäßigen Steuerfuß nicht hinausgegangen werden, weshalb sie wenig ergiebig ist. Die Gewichtssteuer vermag zwar den Verschiedenheiten in der Quantität des Erzeugnisses gerecht zu werden, gestattet aber noch weniger als die Flächensteuer eine Berücksichtigung der Qualität desselben bei der Steuerbemessung. Mit der Flächensteuer theilt die Gewichtssteuer den Nachtheil, daß sie einen Steuervorschuß oft von mehreren Jahren bedingt, bis das Rohmaterial in das fertige und genußfähige Fabrikat verwandelt ist [253]), daß sie insbesondere bei höheren Steuersätzen den Fabrikanten veranlaßt,

252) Das Tabakssteuergesetz v. 16. Juli 1879 setzt 100 kg = 80 kg fermentierten Tabak.

253) Beim Schneidegut auf 1/4 Jahr, bei der Schnupstabakfabrication bis auf 5 Jahre.

schlechte Theile des versteuerten Rohguts, wie Abfälle, Staub 2c. zu verarbeiten und an Material durch überreichen Zusatz von Ingredienzien und durch Surrogatverwendung zu sparen. Auch gewährt weder die Flächensteuer noch die Gewichtssteuer die Möglichkeit, die Rückvergütungsfrage befriedigend zu lösen, da es beim Export von Fabrikaten schwierig ist, die Menge des hierzu verwendeten steuerpflichtigen Rohmaterials zu ermitteln. Die Signatur einer hohen Gewichtssteuer sind künstliche Vertheuerung des Rohmaterials und der Fabrikate, Begünstigung des Großbetriebs durch die vermöglichsten Firmen (in Folge der Nöthigung zu großen Betriebscapitalien), Verschlechterung und Verfälschung der Fabrikate, volle Unfreiheit des Tabakbauers bei leidlicher Freiheit des Handels und der Fabrikation[254]).

2) Bei der Fabrikatssteuer wird die Steuer nach dem Gewicht der aus der Fabrik in den inneren Consum übergehenden Fabrikate in Steuersätzen erhoben, welche nach der Form der Fabrikate (Rauch- und Schnupftabak, Cigarren, Cigarretten), wohl auch bis zu einem gewissen Grad der Qualität nach, abgestuft sind. Die Form der Steuererhebung ist überall diejenige durch Verwendung von Stempelmarken (Banderolen) durch den Fabrikanten selbst, welche derselbe im Großen bei der Steuerbehörde zu kaufen und an seiner Waare vor dem Absatz in einer Weise anzubringen hat, daß der Verbrauch nur unter Zerstörung der Stempelmarke geschehen kann. Die Erhebung der Steuer setzt daher Vorschriften für die Verpackung in bestimmter Menge und Stückzahl, über Anbringung des Stempels an Paketen und Kisten und über die Cassirung voraus, wobei durch Einschreiben oder Aufdrucken des Namens des Fabrikanten und des Datums der Stempelverwendung (Cassirtag) Anhaltspunkte für die Verfolgung etwaiger Zuwiderhandlungen zu geben sind.

Die Sicherung der Fabrikatssteuer verlangt das Verbot der Herstellung von Tabakfabrikaten außerhalb der angemeldeten Fabriken und eine scharfe Controle der Verschleißer, welche nur gesetzlich verpackte und banderolirte Waaren feil halten dürfen. Die Leichtigkeit der Steuerhinterziehung erfordert aber außerdem, wenn das Gefälle sicher gestellt werden soll, namentlich bei höheren Steuersätzen die Ausdehnung der Controle auf alle Stadien der Tabakgewinnung in der Richtung, daß alle gewonnenen und verarbeiteten Tabake auch wirklich zur Fabrikatsversteuerung gelangen, Aufsicht über den Tabakbau[255]) und Tabakhandel, Aufsicht auf den Rohtabak, welcher in die Fabrik eingeht, und endlich Aufsicht auf die Fabrikation und die Fabrikationsmenge mit mancherlei Modificationen der bezüglichen Vorschriften im Einzelnen. Denn nur dann, wenn die Fabrikatsmenge aus ihren technischen Vorformen quantitativ mit Sicherheit erhoben werden kann, ist das Gefäll sichergestellt[256]). Man trifft daher bei der Fabrikatssteuer Begleitscheinzwang für alle Tabake, Beschränkung des Verkaufs an licentiirte Rohtabakhändler und Fabrikanten, Buchzwang für den Rohtabakhändler, Rohtabakankaufs-, Stempelungs- und Verkaufsbuchung für den Fabrikanten, Ueberwachung jeder Fabrik durch ständige Beamte, um das Ausbringen (Rendement von Fabrikaten aus dem Rohtabak) zu controliren, endlich Visitation der concessionirten Handelsgeschäfte jeder Art. Diese Controlen können periodisch oder ständig, partiell oder durchgängig sein. Je genauer und ununterbrochener die Fabrikationscontrole ist, desto leichter kann die Controle der Pflanzung und der Bewegung des Rohtabaks bis zur Fabrik gehalten werden.

Die Fabrikatssteuer hat vor der Gewichtssteuer entschiedene Vorzüge; die Fabrikatssteuer befreit den Pflanzer von der Steuerentrichtung, indem sie die Steuererhebung auf den Moment des Uebergangs der Fabrikate in den Consum verlegt, sie giebt weniger Veranlassung zur Fälschung der Fabrikate, sie erlaubt höhere Steuersätze für Cigarren und Cigarretten, gestattet bis auf einen gewissen Grad die Qualitätsbesteuerung und kann durch

254) Schäffle, St.Polit. S. 438.

255) Das russische und amerikanische Fabrikatsteuersystem verzichten auf die Anbaukontrole, zum großen Schaden des Gefälls.

256) Schäffle, Ztschr. f. St.W. 1879 S. 560.

Unterlassen des Banderolirens volle Rückvergütung der Exportwaare gewähren. Dagegen muß die Fabrikatsteuer, je strenger die Fabrikationscontrole durchgeführt ist, den leichter zu überwachenden Großbetrieb durch hohe Licenzgebühren und Stempelcontingentirungen begünstigen, beeinträchtigt die Tabakbauer durch Preisgebung an licentiirte Händler, verlangt eine Ausdehnung der lästigen und theuren Controlen fast vom Anbau des Rohstoffs bis zum Fabrikatenhandel, wie es bei anderen Produktionssteuern unerhört ist, ohne doch selbst gegen Defraudationen im großen Maßstab vollständig sicher stellen zu können, und erhöht durch den Steuervorschuß das Betriebscapital des Fabrikanten, welcher dafür am Consumenten erfahrungsgemäß reichlich sich schadlos hält. Vor Allem leidet sie, wenn auch in etwas geringerem Grade als die Pflanzungssteuern, an dem Mangel, daß sie trotz Allem eine Besteuerung genau nach der Qualität und damit eine volle Ausnützung der Steuerkraft des Tabaks doch nicht gestattet.

3) Von den in Frage kommenden Formen der Handelsbesteuerung vermag sich zwar insbesondere gegenüber der Fabrikatsbesteuerung das System der ausschließlichen Verzollung mit Unterdrückung des inländischen Tabakbaues durch seine Einfachheit zu empfehlen. Allein dieses System verstößt in einem Lande, in welchem der Tabakbau nach den klimatischen Verhältnissen möglich ist, gegen wichtige volkswirthschaftliche Rücksichten und hat im Uebrigen alle wesentlichen Mängel der Gewichtssteuer[257]).

Die Licenzen für Tabakhändler, Fabrikanten und Verschleißer wirken, in gleichmäßigen Beträgen aufgelegt, ähnlich wie Kopfsteuern und begünstigen die Geschäfte mit größerem Absatz. Für eine Auflegung von abgestuften Licenzen je nach dem Geschäftsumfang fehlt es an den Anhaltspunkten für eine richtige Einschätzung der Steuerpflichtigen. Die Licenzen können daher nur in geringen Beträgen umgelegt werden und haben vorzugsweise die Bedeutung eines Hilfscontrolemittels für die Fabrikatbesteuerung.

4) Die Anwendung des Monopols auf die Tabakgewinnung in der Weise, daß der Staat die Privatproduktion gänzlich ausschließen und den Tabakbau selbst in die Hand nehmen würde, ist undenkbar.

Das Rohtabakhandelsmonopol, bei welchem der Staat ausschließlicher Ankäufer der inländischen und ausländischen Rohtabake wäre, welche er mit einem Steuerzuschlage zum Ankaufspreise an Händler und Fabrikanten wieder abgeben würde, wäre möglich, könnte aber keinen Vortheil bieten, welchen nicht in höherem Maße das volle Tabaksmonopol bietet, und ist nirgends praktisch versucht[258]). Es bleibt sonach nur das volle

257) Von 857 i. d. Jahren 1871/73 in England untersuchten Tabaksorten waren 479 durch Zusatz von Sand, Eisenoxyd, Asa foetida, Schwefel, alkalische Salze u. s. w. verfälscht. Bericht der Tabakenquête-Comm. Bd. V. Druck-S. 2, S. 8.

258) Eine eigenthümliche Mittelstellung zwischen dem System der ausschließlichen Verzollung mit Unterdrückung des inländischen Tabakbaues und zwischen dem Rohtabakhandelsmonopol nimmt der Vorschlag ein, welchen das k. sächsische Mitglied in der Commission für Aufhebung der Salzsteuer in Deutschland i. J. 1873 (Druck-S. des Bundesraths von 1873, Nr. 45, S. 5 ff.) stellte, und welcher später von R. Schleiden in der o. a. Broschüre „zur Frage der Besteuerung des Tabaks" wieder aufgenommen wurde. Danach sollte der ausländische Tabak einem hohen Werthzolle auf Grund der bei der Einfuhr vorzuweisenden Facturen und von Werthsdeclarationen unterworfen, und das Rohtabakhandelsmonopol auf die inländische Tabakcrescenz — zum Zwecke einer entsprechenden Werthsbelastung der letzteren — beschränkt werden. Aber dieser Vorschlag führt zu denselben Beschränkungen des inländischen Tabakbaues wie das volle Monopol, ohne doch wie letzteres der Monopolverwaltung irgend welche Garantieen für einen sicheren Absatz des eingelösten Tabaks und gegen die hieraus erwachsenden Verluste zu gewähren, welche namentlich dann in sichere Aussicht zu nehmen sind, wenn das Verhältniß zwischen dem Zoll auf den ausländischen und der Steuer auf den inländischen Tabak zu Ungunsten des letzteren gegriffen wird, oder wenn eine Reihe schlecht verkäuflicher Ernten schweren Tabaks eintreten sollte, und deren Rückwirkung in weiteren Beschränkungen des Tabakbaues und in Erlangung schlechter Preise für die Producenten sich äußern müßte, womit ein allmäliger Uebergang zum System der reinen Verzollung geschaffen wäre.

Die Erhebung eines hohen Werthzolles von ausländischem Tabak würde durch die nothwendige Beschränkung der Zollstellen, über

Tabaksmonopol, bei welchem die Steuerverwaltung das ausschließliche Recht des Ankaufs des inländischen Erzeugnisses an Rohtabak, des Imports ausländischer Tabake und Tabakfabrikate und der inländischen Tabakfabrikation in Anspruch nimmt, um sie durch Vermittlung von concessionirten Verschleißern zu Preisen an das Publikum zu verkaufen, welche außer den Gestehungskosten noch den Steuerbetrag als Zuschlag enthalten.

Das Tabaksmonopol setzt daher das Verbot des Ankaufs von inländischem Rohtabak, der Einfuhr von Rohtabak und Tabakfabrikaten[259]), der Herstellung und des Verkaufs von Tabakfabrikaten durch Private voraus, und außerdem das Verbot der Verarbeitung von Tabaksurrogaten zum Rauchen, Schnupfen oder Kauen, sowie des Verkaufs oder Ankaufs solcher Erzeugnisse und das Verbot des privaten Besitzes von Maschinen oder Werkzeugen, welche ausschließlich zur Herstellung von Tabakfabrikaten geeignet sind. Der inländische Tabakbau ist häufig nur innerhalb bestimmter Anbaubezirke gegen besondere Erlaubniß, ferner unter den Controlen der Gewichtssteuer (s. o.) gestattet und gegen die Verpflichtung vollständiger Ablieferung des Ertrags an die Monopolverwaltung innerhalb bestimmter Zeit nach der Ernte. Die Monopolverwaltung bestimmt zum Voraus je für das nächstfolgende Jahr die nach Maßgabe ihres Rohtabakbedarfs zuzulassende Anbaufläche und die nach der Qualität der Tabake zu zahlenden Preise, welche öffentlich bekannt gemacht werden. Der Verkauf der in Originalpackung abzugebenden Tabakfabrikate erfolgt durch besonders ermächtigte Tabakverschleißer gegen die durch Gesetz festgestellten tarifmäßigen Verkaufspreise, an welchen denselben ein procentualer Nachlaß[260]) als Vergütung gewährt wird. Die Verschleißer unterliegen der besonderen Controle der Organe der Monopolverwaltung, welche befugt sind, die von der Verwaltung vorgeschriebene Buchführung zu revidiren, den Bestand von Tabakfabrikaten zu ermitteln und Proben der Fabrikate zu entnehmen.

Die gewöhnliche Behauptung, daß die Monopolverwaltung schlechter und kostspieliger einkaufe, fabricire und absetze, ist nicht zu erweisen, eher dürfte das Gegentheil richtig sein[261]),

welche zollpflichtiger Tabak eingeführt werden darf, dem freien Verkehre und dem Tabakhandel, zu dessen Gunsten der Vorschlag gemacht wurde, unerträgliche Beschränkungen auferlegen, an die Zollbeamten, auf deren Controle die Durchführung der Werthzölle im Wesentlichen beruht, Anforderungen stellen, welchen sie nicht gewachsen sind, da selbst die gewiegtesten Tabakmakler bei Schätzung eines und desselben Tabaks öfters erheblich differiren. Die im Hinblick auf diese Schwierigkeiten vorgeschlagene Feststellung des Werths der einzuführenden Tabake durch Auctionen unter zollamtlicher Leitung an den Haupthandelsplätzen würde den Vorzug verdienen. Aber diese Einrichtung würde den directen Bezug des Tabaks aus den überseeischen Erzeugungsländern außerhalb der wenigen Hauptplätze für Tabakimport unmöglich machen und den Import von Tabak zum Privatmonopol der letzteren gestalten, oder, was vorzuziehen wäre, zur Ausdehnung des Rohtabakhandelsmonopols auch auf die Einfuhr fremder Tabake hinführen.

Der Combination des Rohtabakhandelsmonopols für inländischen Rohtabak und hoher Werthzölle für ausländischen käme daher nur die Bedeutung eines Provisoriums zu mit unlösbaren Problemen für die Behandlung ausländischer Tabakfabricate und der für die Ausfuhr oon Tabakfabricaten zu gewährenden Rückoergütungen, eines Provisoriums, welches nach kurzem Bestande zerfallen und entweder zum System der ausschließlichen Verzollung oder zum vollen Rohtabakhandelsmonopol zurückführen müßte.

Der Vorschlag konnte daher nicht nur den Beifall der Commission von 1873, in deren Schoß er auftauchte, nicht finden, sondern ist auch von der Tabakenquête-Commission v. J. 1878, trotz der Verbesserungen, welche er bis dahin erhalten hatte, mit großer Mehrheit und mit überzeugenden Gründen zurückgewiesen worden, wobei gegen diesen Vorschlag wie gegen das Rohtabakhandelsmonopol überhaupt gewiß treffend bemerkt wurde, daß dasselbe — indem es neben der Monopolisirung des An- und Verkaufs des Rohtabaks den freien Verkehr für den Tabakhandel, sowie die freie Tabakfabrication fortbestehen läßt, — die Schwierigkeiten eines Monopols neben den Schwierigkeiten einer hohen Rohtabakbesteuerung zu überwinden hätte. Vgl. Bericht der Tabakenquête-Commission, Druck-S. des Bundesraths, Session 1878/79, Nr. 144, S. 123—154.

259) Mit einzelnen durch die Steuerverwaltung besonders zu verwilligenden Ausnahmen für den Handel mit Rohtabak in das Ausland und für die Einbringung von Tabakfabricaten durch Reisende oder für einzelne Consumenten letzteren Falls gegen Erlegung der hierfür besonders festzustellenden Zollsätze.

260) Bis zu 15 %; der den Verschleißern hieran wirklich verbleibende Theil wird übrigens an besseren Plätzen durch das Ergebniß der Pachtconcurrenz bestimmt.

261) Durch Ermäßigung der Generalunkosten

wobei natürlich sehr viel auf die Tüchtigkeit der Verwaltung ankommt. Wohl aber ist eine Uniformirung der Fabrikatsorten, welche sich bei hohen Verkaufspreisen als eine nothwendige Folge des Kampfes gegen einen defraudatorischen Privatbetrieb ergiebt, als ein von den Rauchern unangenehm empfundener und an sich in seiner Bedeutung nicht zu unterschätzender Nachtheil des Monopols zuzugeben[262]). Als Nachtheile der Monopolbesteuerung werden ferner von den Gegnern derselben angeführt: der Uebelstand, daß, da der Tabakbau in der Regel nur in bestimmten Distrikten zugelassen werde, der sporadische und der im kleinsten Umfange, namentlich für den eigenen Bedarf, betriebene Tabakbau aufhören müsse, und dadurch unter Umständen, je nach den landwirthschaftlichen Zuständen eines Landes, zahlreiche kleine Landwirthe an der rationellsten und lukrativsten Benutzung ihres Landes verhindert werden[263]). Die Monopolverwaltung vermöge ferner mit ihren Preisen nicht allen Qualitätsunterschieden des inländischen Rohtabaks Rechnung zu tragen, insbesondere nicht denjenigen, welche durch besondere individuelle Intelligenz und durch besonders sorgfältige Behandlung Seitens der Producenten herbeigeführt werden[264]). Endlich wird von den Geg-

in Folge der Centralisirung des Regiebetriebs und durch die Vortheile des Großbetriebs überhaupt, welcher den Fortschritten in der Technik und den Fabricationsmethoden schneller zu folgen, Capitalien und Arbeitskräfte bei intensiverem Betrieb besser auszunützen vermag, sowie gegenüber den unverhältnißmäßig großen Auslagen für Personal, Ladenmiethe, Beleuchtung, Reclame, Reisespesen 2c. bei allzu großer Zersplitterung des Handels und des Detailverkaufs nicht unerhebliche Ersparnisse gestattet. Bei der französischen Regie betrugen die Ausgaben i. J. 1815 40,4 Prozent, i. J. 1869 22,8 Prozent der Brutto-Einnahmen. Im gleichen Zeitraum sind die Brutto-Einnahmen um 375 Prozent, die Ausgaben um 169 Prozent, die Reinerträge also um 514 Prozent gestiegen.

262) Allerdings vermag auch die Monopolverwaltung, wie das die Erfahrung in Oesterreich zeigt, dem Bedürfniß der Raucher nach einer größeren Mannigfaltigkeit der Fabricate in einem höheren Maße Rechnung zu tragen. Während der Preistarif der französischen Regieverwaltung vom Jahre 1875 13 Schnupftabak-Sorten, 16 Rauchtabak-S., 6 Rollen- und Karotten-S., 14 Regie-Cigarren-S., 17 importirte Cigarren-S., 27 Cigaretten-S. enthält, werden nach dem Preiscourant der österreichischen Monopoloerwaltung 30 Schnupftabak-S., 44 Rauchtabak-S., 5 Rollen-S., 63 Regie-Cigarren-S., 205 importirte Cigarren-S., 26 Cigaretten-S. verkauft. Bericht der Enquête-Commission, Anlagen-Bd. V, Dr.-S. 68, S. 41 f. Aber die größere Mannigfaltigkeit der Fabricate ist nur bei niedrigeren Verkaufspreisen zulässig, wo die Gefahr der Defraudation weniger vorhanden ist und daher beim Verzicht auf höchste Ausnützung der Steuerkraft des Tabaks, wie denn auch die Besteuerung des Tabaks in Frankreich 3mal so groß ist als in Oesterreich.

263) Der deutsche Monopol-Entw. von 1882 verzichtete auf eine Contingentirung des Tabakbaus. Uebrigens ist darauf hinzuweisen, daß vom Standpunkt des Steuerfiskus die Contingentirung des Tabakbaues bei jeder höheren Tabakbesteuerung zur Sicherung des Abgabenertrags, zur Vereinfachung der Controlen und zur Ermäßigung der damit verbundenen Kosten gleichmäßig sich empfiehlt, gleichviel ob die höhere Steuer in Form einer hohen Gewichtsteuer, der Fabricatsteuer, oder des Monopols zur Erhebung kommt. Der Vorwurf der Beeinträchtigung des Tabakbaues hätte sich daher nicht bloß gegen die Monopolbesteuerung, sondern gegen jede höhere Besteuerung des Tabaks überhaupt zu richten, welche auf dieses Mittel der Sicherung des Gefälles nicht verzichten will. Daß die Contingentirung des Tabakbaues kein integrirender Bestandtheil der Monopolbesteuerung ist, dürfte überdies auch das Beispiel Ungarns beweisen, welches trotz des Monopols dem Besitzer eines von ihm selbst bearbeiteten Grundstücks, welcher schon vor Einführung des Monopols Tabak für seinen eigenen Bedarf gebaut hat, unter gewissen Voraussetzungen gestattet, gegen Entrichtung einer mäßigen Abgabe Tabak für seinen eigenen Gebrauch zu bauen und als Pfeifentabak zu verwenden. Vgl. hierüber Bericht der Enquête-Commission von 1879, Anlagen-Band V, Drucksache 43 und 69, sowie Drucksache 68.

264) Diesen Uebelständen einzelnen Pflanzern gegenüber darf jedoch heroorgehoben werden, daß es der Monopolverwaltung möglich ist, durch Belehrung, Lieferung guten Samens, Prämien u. s. w. den Tabakbau im Ganzen zu heben, und hierdurch das nationale Vermögen, wie das des ganzen Standes der Tabakpflanzer zu vermehren, wie z. B. in Frankreich die früher daselbst erzeugten Blätter fast nur zu Schnupftabak taugten, während es die Regieverwaltung dahin gebracht hat, daß sie seit 1852 einen erheblichen Theil des Rohtabakbedarfs für die wohlfeilen Cigarren mit inländischen Blättern zu befriedigen vermag. In Ungarn hat sich der Anbau für die Regie in den 25 Jahren 1851 bis 1875 von 20,225 ha mit einem Ernteertrag von 304,240 Ctr. auf 60,758 ha mit einem Ertrag von 1,154,860 Ctr. und der Preis pro Ctr. von 12 auf 19 M. gehoben (Bulletin de statistique et de législation 1877. I. S. 337). Bei der deutschen Tabakenquête von 1879 sagt die Bezirkscommission von Straßburg, daß der Werth des Grund und Bodens in den tabakbautreibenden Gemeinden

nern der Monopolbesteuerung namentlich noch auf die Möglichkeit des Mißbrauchs der Macht Seitens der Staatsgewalt hingewiesen, welche dieser durch das Anstellungsrecht der vielen Verschleißer eingeräumt werde, sowie namentlich auf die Verhinderung eines Exportgewerbes für die Nation [265]).

Alle diese Uebelstände, welche übrigens theilweise bei der Monopolbesteuerung nicht in höherem Grade vorhanden sind als bei anderen Besteuerungsformen mit gleich hoher Objektbelastung, können nach Ländern und Staaten, auch nach der Art der Durchführung des Monopols, größere oder geringere sein. Dem gegenüber stehen aber die entschiedenen und jetzt wohl allseitig anerkannten Lichtseiten des Monopols.

Die volle Freiheit des Qualitätssteuerfußes und die Möglichkeit der Steigerung des Steuerertrags bis zur Grenze der Steuerkraft des Tabakconsums, indem für jede besondere Sorte und Qualität der Tabakfabrikate ein besonderer Satz festgestellt werden kann, wobei für die reichen Consumenten höherer Qualitäten höhere Zuschläge gemacht werden; die Erhebung der Abgabe unmittelbar beim Uebergang in den Consum; die Beweglichkeit in der Veränderung des Steuerfußes ohne wesentliche Verschärfung oder Vertheuerung der Erhebungs- und Sicherungsmaßregeln bei Erhebungen desselben; völlige Sicherstellung des Consumenten gegen Verfälschungen; Vereinfachung und größere Billigkeit der Controlen durch Eliminirung der bei der Fabrikatsteuer nothwendigen gegen den Handel und die Fabrikation gerichteten Sicherungsmaßregeln; sicherer Absatz der ganzen Ernte für den Pflanzer und Befreiung desselben von den Chicanen der Zwischenhändler und Agenten durch Bekanntmachung der voraus bestimmten Preise; Möglichkeit der Begünstigung des inländischen Tabakbaues durch Vorschriften für die Monopolverwaltung über den Minimalbetrag des von ihr durch inländischen Tabak zu deckenden Bedarfs [266]). Ferner, Möglichkeit einer besseren Fürsorge für den Lohnarbeiter. Endlich größte Sicherheit und Nachhaltigkeit des Ertrags [266a]).

Unter diesen Umständen kann ein in der Sache begründeter Zweifel darüber nicht bestehen, daß dem Tabaksmonopol vom steuerlichen und finanziellen Gesichtspunkt der unbedingte Vorzug vor allen übrigen Formen der Tabakbesteuerung einschließlich der Fabrikatssteuer zukommt.

---

seit Beseitigung des Monopols um 25% zurückgegangen sei. Bericht der Enquête-Commission 1879, Anlagen V, Drucksache 68, S. 22.

265) Auch hier wird eine objective Prüfung des Für und Wider zu dem Ergebniß gelangen, daß diesen Einwendungen nur eine relative Bedeutung zukommt, sofern diese Uebelstände entweder nicht nothwendig mit der Monopolbesteuerung verbunden sind, oder wenigstens durch entsprechende Vorzüge auf der anderen Seite ganz oder theilweise aufgewogen werden. So läßt sich die gerügte Möglichkeit des Mißbrauchs der in dem Anstellungsrecht vieler Verschleißer gelegenen Macht der Staatsgewalt (wie bei der österreichischen Monopolverwaltung) durch das System der Verpachtung der Verkaufsstellen beseitigen, oder wenigstens auf solche Fälle beschränken, wo sich wegen des geringfügigen Absatzes keine Pachtliebhaber finden. In dieser Beschränkung bietet aber das Recht der Concessionirung dem Staate ein geeignetes Mittel, den Versorgungsansprüchen zahlreicher ohnedies auf den Staat angewiesener und daher von ihm abhängiger Dienerclassen ohne erheblichere finanzielle Opfer gerecht zu werden. Was die Verhinderung des Exportgewerbes und des Exportes von Tabakfabricaten betrifft, so darf nicht übersehen werden, daß der Export nach Monopolländern auch dem freien Privatbetrieb versagt ist und daß der Export nach Nichtmonopolländern auch der Monopolverwaltung offen steht. So betrug der Handelswerth der Ausfuhr von Tabakfabricaten aus Oesterreich-Ungarn im Jahr 1874 11,364,400 Fr.; 1875 14,240,000 Fr.; 1876 10,806,900 Fr. Nur eine hohe Monopolbesteuerung ist dem Exporte ungünstig, da die Monopolverwaltung die Fabricate ohne Steuerzuschläge ins Ausland abgeben und bei hohem Betrage derselben die unversteuerte Wiedereinfuhr im Wege des Schmuggels befürchten muß, doch hat auch Frankreich im Jahre 1876 für 2,422,306 Fr. Tabakfabricate ausgeführt. Daß der Export von Rohtabak auch mit der Monopolbesteuerung vereinbar ist, beweist das Beispiel von Ungarn, wo die von Seiten der Tabakhändler ins Ausland ausgeführten Tabakmengen im Jahre 1876 103,020,000 kg betrugen. Vgl. Berichte der Enquête-Comm. von 1879, Bd. V, Drucksache 60, S. 39, S. 16—19 zu Nr. 96, S. 13.

266) Nach der neuesten deutschen Tabakmonopolvorlage von 1882 soll zum mindesten $^2/_3$ des Bedarfs der Monopolverwaltung durch inländischen Tabak gedeckt werden.

266a) In Frankreich gleichmäßige Zunahme des Tabakmonopol-Ertrags bei schwankenden Erträgen der andern Steuern.

Eine andere Frage ist, welche Schwierigkeiten der Einführung des Tabaksmonopols als solcher im Wege stehen, und wie die Einführung des Monopols in Ländern, wo es noch nicht besteht, mit Rücksicht auf diese Schwierigkeiten zu beurtheilen ist. Die Frage ist nach den concreten Verhältnissen eines Staats unter sorgsamer sachkundiger Würdigung der hier in Betracht kommenden finanziellen, volkswirthschaftlichen und politischen Gesichtspunkte zu entscheiden. Die richtige Entscheidung ist eine der schwierigsten Aufgaben für einen Staat, in dem eine hochentwickelte Tabakindustrie auch als Exportgewerbe besteht und der internationale Tabakhandel (Import, Export, Zwischenhandel) lebhaft betrieben wird. Wie überhaupt auf dem Gebiete der Zoll- und Steuergesetzgebung kaum eine wichtigere Maßregel getroffen werden kann, ohne daß als thatsächliche Folge Verschiebungen in den Erwerbsverhältnissen und pekuniäre Verluste einträten, so gilt dies ganz besonders, wenn es sich um Verdrängung einer Mehrzahl von Privatbetrieben durch eine einheitlich geleitete Regie handelt. Einer großen Zahl von Menschen, welche durch die freie Fabrikation und den freien Handel mit Tabak und Tabakfabrikaten direkt und indirekt ihren Erwerb fanden (Tabakfabrikanten, einem Theil der Arbeiter in Tabakfabriken, den im internationalen Tabakhandel und im Handel mit inländischem Rohtabak beschäftigten Personen, ferner den Verkäufern der Fabrikate, den für die Privatindustrie arbeitenden Kistenmachern, Lithographen ꝛc.) wird die bisherige Erwerbsquelle entzogen oder geschmälert. Daß bei dem Uebergang zum Monopol Entschädigungen zu gewähren sind, ist, soweit es sich um die Enteignung von Fabrik- und Magazinsgebäuden, Maschinen, Geräthen, Rohtabaken, Fabrikaten u. s. w. zu Gunsten der Monopolverwaltung handelt, eine einfache Forderung des Rechts, welche nach den Grundsätzen der Expropriation zu beurtheilen ist. Soweit es sich aber um den durch die Entziehung des Gewerbebetriebs entgehenden Verdienst oder Gewinn, insofern solcher nicht durch die Zinse aus den Expropriationskapitalien oder durch entsprechende Anstellung des Betroffenen im Monopoldienst als gedeckt erscheint, oder soweit es sich um die an nicht expropriirten Fabrik- oder Magazinsgebäuden entstehende Werthminderung handelt, können zwar für eine Entschädigung u. E. keine klagbaren Rechte — denn ein Recht auf Ausübung eines bestimmten Gewerbes ist vom Staat nicht gewährleistet —, wohl aber Gründe der Billigkeit und Erwägungen einer gesunden Social- und Wirthschaftspolitik geltend gemacht werden, soll anders der Uebergang von der privaten zur öffentlichen Industrie mit möglichst geringer Störung des wirthschaftlichen Lebens vor sich gehen. Dabei kann nicht eine Kapitalisirung oder Verleibdingung der bisherigen Arbeitsverdienste oder Unternehmergewinne, sondern nur eine dem bisherigen Erwerb entsprechende Sustentation für diejenige Zeit gefordert werden, welche für den Uebergang zu anderweitigem Erwerb als erforderlich anzunehmen ist. Diese Sustentation soll nicht kärglich bemessen, andererseits aber darf nicht außer Acht gelassen werden, daß eine allzureichliche Bemessung derselben ein Geschenk an die Entschädigten auf Kosten der Gesammtheit enthalten und die Kosten des Anlagekapitals des Monopols erheblich erhöhen und den Reinertrag geraume Zeit entsprechend schmälern würde. Und was den Kreis der Entschädigungsberechtigten betrifft, so steht, wie die Motive zu dem deutschen Monopol-Entwurf von 1882 u. E. mit Recht bemerken, ein Entschädigungsanspruch nur solchen Personen zu, welche von der Untersagung des Betriebs direkt betroffen werden, nicht aber auch solchen Personen, welche in ihrem Erwerbe nur mittelbar von den thatsächlichen Folgen der Andere betreffenden Verbote berührt werden. „Denn die Gewährung eines Ersatzes an die letztbezeichneten Personen würde nicht bloß eine grundsätzlich unzulässige Liberalität auf Kosten der Gesammtheit der Steuerzahler in sich schließen, sondern auch zu höchst bedenklichen praktischen Konsequenzen von unabsehbarer Tragweite führen.“ Zu der Schwierigkeit der gerechten principiellen Normirung der Entschädigungen kommt die Schwierigkeit der Ausführung und der praktischen Vermeidung von Bevorzugung und Benachtheiligung bei der Schätzung.

Man kann sich nach dem Gesagten nicht verhehlen, daß bei der Einführung des Monopols in einem Lande mit entwickelter Tabakindustrie einzelne Vermögensverluste nicht zu vermeiden sind. Den Kardinalpunkt für die Entscheidung bildet die Frage des Reinertrags des Monopols, ob die sicher zu erwartende Höhe desselben, die erhebliche Steigerung der Tabaksteuer gegenüber den andern möglichen Besteuerungsarten und die dadurch ermöglichte Schonung der schwächeren Steuerkräfte bei der thatsächlichen Finanzlage des Staats die mit der Einführung des Monopols unvermeidlichen Uebelstände im Gesammtinteresse zu rechtfertigen vermag.

Auf der anderen Seite werden die Schwierigkeiten des Uebergangs zum Monopol oft übertrieben. Unleugbar liegt jedenfalls ein Hauptvorzug des Monopols vor der Fabrikatsteuer für den Uebergang darin, daß bei dem Uebergang zu jenem die Möglichkeit einer billigen Auseinandersetzung mit den berechtigten Interessen auch der kleinen Industrie vorhanden ist, diese aber durch den Uebergang zur Fabrikatssteuer zu Gunsten weniger einzelner Privatmonopolisten ohne Entschädigung unterdrückt wird.

Die Maßregel erheischt daher die sorgfältigste Vorprüfung und die rein objective sachkundige Würdigung und Abwägung der collidirenden Interessen, und die nüchterne auf das Gutachten Sachverständiger gestützte Berechnung der Kosten und des Reinertrags und eventuell für die Einführung (Entschädigungen) Organe, welche eine absolute Garantie hinsichtlich ihrer Sachkunde wie ihrer Moralität bieten.

§ 30*). Thatsächliche Besteuerung[267]).

In Deutschland besteht eine gemeinsame Besteuerung des ausländischen Tabaks seit der Gründung des Zollvereins für die zollvereinten Staaten, eine gemeinsame Steuer vom inländischen Tabak aber kam nach wiederholten vergeblichen Verhandlungen auf den Generalzollkonferenzen von 1853, 1854 und 1856, wobei das Monopol von den süddeutschen Staaten (Bayern, Württemberg[268]) und Baden) und den beiden Hessen gegenüber dem preußischen[269]) Vorschlag der Pflanzungssteuer warm empfohlen wurde, erst durch das Gesetz v. 26. Mai 1868 zu Stande[270]). Die Steuer war einfache Flächensteuer[271]). Indessen genügten ihre Erträge[272]) nicht für den eine Zeit lang geplanten Ersatz der Salzsteuer, noch auch nur für das Anwachsen der Finanzbedürfnisse. Eine höhere Zoll- und Steuerbelastung des Tabaks war daher unerläßlich. Nach mehrjährigen Verhandlungen, wobei im Jahre 1871 das Monopolprojekt im Bundesrath wieder zur Sprache gebracht worden war, Seitens der Reichsregierung aber wiederholt das Projekt einer Gewichtssteuer vorgeschlagen, vom Reichstag jedoch abgelehnt wurde, wurde infolge Reichsgesetzes vom 26. Juni 1878 eine besondere Enquete über die Verhältnisse der Tabakproduktion und des Tabakhandels veranstaltet und die Enquetekommission mit Vorschlägen über die zweckentsprechendste

*) Die neue Darstellung der thatsächlichen Tabakbesteuerung hat — in Verhinderung des Herrn Schall — Herr Finanzrath H. Zeller in Stuttgart freundlichst geliefert.

267) Bericht der Enquête-Kommission von 1878/79, Anl. Bd V. N 37, N. 11 ff.; auch Hirth, Materialien zur Tabaksteuerfrage in Hirths Ann. 1868. S 356 ff.

268) welches auf der XI. Generalkonferenz (1854) die Grundzüge einer Vereinbarung über die Einführung des Monopols vorlegte.

269) Die Einwendungen Preußens gegen das Monopol, welches mit Recht auf die damalige Zollvereins-Verfassung und die daraus sich ergebende Schwierigkeit, ja Unmöglichkeit der Einführung des Monopols hinweisen konnte, sind dargelegt in der Schrift: Der Zollverein und das Tabaksmonopol, Berlin 1857.

270) Zustand vor 1868: Steuerfreiheit in Baden, Baiern, Württemberg, Hessen. In Preußen Besteuerung seit 1819 und zwar von 1819—1828 (Ges. v. 8. Febr 1819) Gewichtsteuer, seit 1828 eine classificirte Flächensteuer (C.O. v. 29. März 1828). Mit Preußen vereinigten sich seit der Bildung des Zollvereins mehrere norddeutsche Staaten (thüringische Staaten, Sachsen, Braunschweig, Oldenburg, Luxemburg) zu einem besonderen Tabaksteuerverband, mit der preußischen Besteuerungsweise. Zwischen diesen Staaten freier Verkehr mit Tabak, von den übrigen des Zollvereins Uebergangsabgabe (20 Sgr.). Die preußische Besteuerungsweise wurde am 1. Juli 1867 auch in den von Preußen annectirten Ländern eingeführt. — Ueber das preuß. Tab.Monop. u. Friedrich d. Gr. s. Bornhak, Gesch. d. preuß. Verw.R. 1885. II. 240. 242.

271) Steuereinheit: 6 preußische Quadratruthen des mit Tabak bepflanzten Bodens. Steuersatz: 6 Sgr. oder 21 kr. Steuerfrei war die von einer Familie bebaute Fläche unter 6 Quadratruthen. Steuerertrag sehr gering, 1—1³/₄ Mill. M. Daneben betrug der Zoll per Ctr.: 1) Tabakblätter 4 Thlr; 2) Tabakfabricate: a. Cigarren, Schnupftabak 20 Thlr.; b. andere Tabakfabricate 11 Thlr.

272) Bis zum Jahr 1876/77 durchschnittlich 13 Mill. M jährlich, worunter etwa 1½ Mill. M. inländische Steuer.

Tabakbesteuerungsform beauftragt. Die Enquête-Kommission hat mit außerordentlichem Fleiß gearbeitet und in dem S. 398 angeführten umfangreichen Bericht eine vortreffliche, höchst instruktive, auch die thatsächliche Besteuerung anderer Länder darstellende Arbeit geliefert. Ihr Mehrheitsgutachten erklärte sich gegen das Monopol, das in einem der Referenten der Kommission eine anerkannt treffliche Vertretung gefunden hatte. Mit der Zolltarifrevision im Jahre 1879 wurde auch die Tabaksteuerfrage erledigt und durch Gesetz v. 16. Juli 1879 der Zoll auf ausländischen Tabak beträchtlich erhöht und die inländische Flächensteuer durch eine Gewichtssteuer (vom Gewicht des fermentierten Tabaks), an deren Stelle jedoch für kleinen und sporadischen Tabakbau eine Arealsteuer tritt, ersetzt[273]).

Der Ertrag der Steuer[274]) konnte jedoch der Reichsregierung, welche ein umfassendes Steuerreformprogramm (Abschaffung der Matrikularbeiträge, Erleichterung der direkten Steuern) ins Auge gefaßt hatte, nicht genügen, und nachdem Fürst Bismarck, der sich schon 1879 entschieden für das Monopol ausgesprochen, die bisher widerstrebende preußische Regierung umgestimmt hatte, wurde dem Reichstag am 27. April 1882 der Entwurf eines Gesetzes betr. das Reichstabakmonopol vorgelegt, aber vom Reichstag in der Sitzung vom 14. Juni 1882 mit großer Mehrheit abgelehnt[275]).

Monopolländer sind Frankreich, Oesterreich-Ungarn, Italien, Spanien[276]) und Rumänien[277]) mit einer Gesammteinwohnerzahl von zus. 126 Millionen = etwa 40 % der europäischen Bevölkerung.

In Frankreich[278]) ist die staatliche Tabakregie wohl am sorgfältigsten ausgebildet und hat sich als eine ebenso zuverlässige wie konstant fließende Steuerquelle bewährt. Das Tabakmonopol 1674 eingeführt und an die ferme générale verpachtet, vorübergehend von 1719—21 und 1723 bis 1730 außer Betrieb, 1791 aber von dem Revolutionssturm weggefegt und durch eine Reihe von Besteuerungsversuchen durchaus ungenügend ersetzt (Steuerertrag 1791: 32 Mill. Livres, 1809: 14 Mill. Fr.) erhielt durch die Dekrete Napoleons I. v. 29. Dez. 1810 und 12. Jan. 1811 seine, seitdem durch eine Reihe von Gesetzen, zuletzt v. 21. Dez. 1872 im einzelnen modifizierte, im wesentlichen aber noch jetzt bestehende Gestalt und Einrichtung. Der Tabakbau, zur Zeit auf 21 Departements gesetzlich beschränkt, bedarf der behördlichen Konzession, welche alljährlich für die zur Deckung des Materialbedarfs der Regie erforderliche Bodenfläche an die hiezu sich meldenden Pflanzer[279]) von einer Departemental-Kommission unter Leitung des Präfekten ertheilt wird. Um die vollständige Ablieferung der ganzen Ernte des Pflanzers an die Monopolverwaltung zu sichern, wird dem letztern auf Grund von 2 auf einander folgenden Feldinventuren (über Flächengröße, Pflanzen- und Blätterzahl) das Soll seiner Ablieferung an Tabakblättern, unter Ersatzpflicht und eventueller Bestrafung für Fehlmengen, vorgeschrieben und Zwecks thunlichst zuverlässiger Inventuren der Anbau unter die Scheere uniformierender Reglements (z. B. Maximal-Pflanzen- und Blätterzahl auf 1 a) genommen. Die Einlösung d. h. Uebernahme und Einschätzung des Tabaks in die vorgeschriebenen Preisklassen findet nach beendigter Trocknung (Dachreife) je am Sitz der 27 Einlösungsmagazine durch besondere aus Regiebeamten und unparteiischen Sachverständigen bestehende Kommissionen statt, bei dem zur Ausfuhr gebauten Tabak tritt an Stelle der Einlösung die Ausgangsabfertigung.

In 19 Fabriken (i. J. 1876 bloß 16 mit ca. 16,000 Arbeitern) werden die Fabrikate, und zwar in wenig Sortimenten (vgl. oben Note 262) hergestellt. Zum Vertrieb der Fabrikate bestehen 350 von Beamten verwaltete entrepôts (1 auf 100,000 Einw.) und 39,960 débitants (1 auf 900 Einw.), welch' letztere eine Verschleißgebühr von 10—12 % des Preises[280]) erhalten und deren Stellen im Weg der Civilversorgung[281]) verliehen werden. Transport-

273) Zoll: 1) Tabakblätter 85 M. (bisher 24 M.); 2) fabricirter Tabak: a) Cigarren und Cigaretten 270 M. (bisher 120 M.); b) andere Fabricate 180 M. (bisher 66 M.), je für 100 kg. Inländische Steuer: 1) Flächensteuer für Grundstücke von weniger als 4 a Flächeninhalt: 4,5 Pf. für 1 qm. 2) Gewichtsteuer: 45 M. für 100 kg Tabak im fermentirten Zustand = 36 M. für dachreifen Tabak. Ertrag 1883/84: 37 M. M.

274) Ertrag einschließlich Zoll und abzüglich Rückvergütung 1880/81: 21,7 Mill. Mark; 1881/82: 36,7 Mill.; 1882/83: 32 636 000 M. = 72 Pf. pro Kopf, worunter innere Steuer 8,52 Mill., Zoll 24,27 Mill., wovon 0,15 Mill. Rückvergütung abgehen.

275) Reichstagsdrucks. V. Legisl Per. II. Sess. 1882 N. 7. s. Schmoller, Jahrbuch 1882 S. 216.

276) verpachtet, Ertrag 1876/77 56,3 Mill. Fr., 1883/84: 89 455 466 Fr. (bull. de stat 1884 III. S. 124).

277) Ertrag 1879: 11 824 080 Fr. (bull. de stat. 1882 II. S. 179).

278) S. darüber noch Mayr l. c.; M. Mohl, Denkschrift für eine Reichs-Tabakregie, Stuttgart 1878; Hock, Finanzverwalt. Frankreichs, S. 338 ff.; Krükl, das Tabakmonopol in Oesterreich und Frankreich, Wien 1878. v. Kaufmann, die Finanzen Frankreichs, Leipzig 1882. Rapports (annuels) concernants la fabrication et la vente exclusive des tabacs etc. Enquête parlementaire sur l'exploitation du monopole des tabacs et des poudres. Par. 1876. Art. tabac in Block, dict. de l'adm. Franç. Ueber Geschichte u. Statistik des französ. Tabakmonopols s. insbes. bull. de stat. 1877 I.

279) Minimalfläche 1 ha für die Markung, 20 a für den Pflanzer.

280) Die Detailpreise sind dem Debitanten durch den Verschleißtarif vorgeschrieben. Auch ist ihm streng untersagt, die Fabrikate umzugestalten oder mit andern Stoffen zu versetzen.

281) an Personen, welche dem Staat gedient

scheinkontrole für alle Rohtabaktransporte und für die 10 kg übersteigenden Fabrikatentransporte. Steuer- d. h. Preisermäßigungen werden den Unteroffizieren und Soldaten des Heers, der Flotte und der Zollwache für die tabacs de troupe, sowie in den Nord- und Ostgrenzzonen allgemein für die ordinären Rauch- und Schnupftabake (tabacs de cantine, eine übrigens mit Recht getadelte Einrichtung) gewährt. Die oberste Leitung der Regie hat das Finanzministerium, unter welchem für die technische Seite (Kulturüberwachung, Rohtabakankauf, Fabrikation) die diréction générale des manufactures de l'État[282]) bestellt ist, während der Verschleiß und der Schutz des Monopols im Innern in die Zuständigkeit der Steuerverwaltung, der Grenzschutz und die Kognition über Einfuhrgesuche (zum eigenen Bedarf gegen Verzollung zulässig) in die Kompetenz der Zollbehörde fällt.

Der Ertrag in stetigem Steigen, betrug 1815: 40 Mill. Fr.; 1869: 197 Mill., 1872 trotz dem Verlust von 2 Provinzen, infolge von Preiserhöhungen 218,7 Mill., 1876: 262,3 Mill., 1880: 284 Mill. und ist für 1885 auf über 300 Mill. veranschlagt. An Fabrikaten wurden 1876 im Inland verkauft 312,045 m Ztr., etwa zur Hälfte aus inländischen Blättern, d. i. pro Kopf 866 gr. Hiervon kommen etwa 87% auf Rauch- und Schnupftabak, deren Preise sehr hoch liegen und verglichen mit den österreichischen Preisen etwa das dreifache der letzteren betragen, während in Frankreich die Cigarrenpreise etwas niedriger stehen[283]). Diese Preisgestaltung, in Verbindung mit der größeren Zentralisation und strafferen Verwaltung des französischen Betriebs, wie sie in der geringen Fabriken- und Verschleißerzahl, sowie in der strengen Anbaukontrole und geringen Sortenzahl sich kund giebt, bewirkt es, daß trotz dem viel bedeutenderen Tabakkonsum in Oesterreich (per Kopf 1479 gr) und trotzdem, daß in Frankreich noch mehr als in Oesterreich der Konsum den billigeren Sorten[284]) sich zuwendet, doch das französische Tabakmonopol wesentlich höhere Erträge[285]) abwirft, als das österreichische.

Im wesentlichen dieselbe Einrichtung hat das Tabakmonopol in Oesterreich-Ungarn[286]). 1670 für das Land ob der Enns eingeführt, bald fast über die ganze damalige Monarchie ausgedehnt und bis zum letzten Viertel des vorigen Jahrhunderts verpachtet, wurde es 1783 in Staatsregie übernommen, nach 1815 in den italienischen Provinzen, in Dalmatien und Tirol und endlich durch Kais. Patent v. 29. Nov. 1850 vom 1. März 1851 an auch in den Ländern der ungarischen Krone eingeführt. Für Cis- und Transleithanien bestehen seit dem Ausgleich (Dez. 1867) je gesonderte Monopolverwaltungen, die aber ganz gleichartig eingerichtet sind. Der Tabakbau, gesetzlich nicht kontingentiert und bloß durch die gesetzliche Minimalanbaufläche für jede Markung[287]) und für jeden Pflanzer eingeschränkt, wird faktisch nur in Galizien, Bukowina und Südtirol, sowie in den Ländern der ungarischen Krone, welch' letztere nicht bloß den eigenen Bedarf, sondern auch zum großen Theil denjenigen der cisleithanischen Regie zu decken haben, betrieben. Die Anbaukontrole, viel weniger scharf[288]) als in Frankreich, ist nur auf Verhütung und Entdeckung von Unterschleifen gerichtet, deren Vorhandensein im Weg des Untersuchungsverfahrens erwiesen werden muß, zu welchem Zweck allerdings auch eine, jedoch bloß schätzungsweise Feldinventur vorgenommen wird, ohne daß aber die bei derselben festgestellte Erntemenge, wie in Frankreich, dem Pflanzer als Ablieferungssoll vorgeschrieben würde. Die Einlösung des Tabaks wird in Cisleithanien direkt von den Fabriken, in Transleithanien durch den Kultur- und Magazinsdienst besorgt. In Cisleithanien bestanden 1872 26 Fabriken mit etwa 26,000 Arbeitern, in Ungarn 10 Fabriken mit etwa 12,300 Arbeitern. Den Vertrieb der Fabrikate besorgen in Cisleithanien 35 von Beamten verwaltete Verschleißmagazine, und gegen eine Verschleißgebühr von 10 bis 12% der Verkaufspreise 980 Groß- und 51,583 Kleinverschleiße (1 Kleinverschleiß auf 400 Ein-

haben und an deren Angehörige.

282) Unter dieser stehen die 7 directeurs des cultures (bloß für den Kultur- und Magazinsdienst) in denjenigen geographischen Bezirken, wo sich keine Fabriken befinden, die 19 diréctevrs des manufactures (für den Fabrikdienst) in 9 Bezirken, wo kein Tabakbau betrieben wird und die 8 directeurs des tabac (für den Kultur-, Magazins- und Fabrikdienst) in den übrigen 8 Bezirken des Landes. Unter den directeurs sodann sind für den Kulturdienst eigene Kontrolleure und Aufseher, für jedes Magazin 1 Verwalter und 1 Kontrolleur, für jede Fabrik, mit dem Direktor ein Verwaltungskollegium bildend, 1 Ingenieur, 1 Kontrolleur und 1 Unter-Ingenieur bestellt.

283) Nach Krükl l. c. S. 9.

Rauchtabak per kg	in Oesterreich	1,92 M.,
" " "	in Frankreich	6,80 M.,
Schnupftabak per kg	in Oesterreich	3,92 M.,
" " "	in Frankreich	8,80 M.,
Regiecigarren, per 1000 St.	in Oesterreich	54,12 M.
Regiecigarren per 1000 St.	in Frankreich	41,36 M.

284) 1872 in Frankreich bei 265 Mill. Fr. Totalerlös 242,5 Mill. aus billigen Cigarren (5 cts.), ordinärem Rauch- und Schnupftabak, Truppen- und Zonentabak.

285) 1876 Bruttoertrag 7,13 M., Nettoertrag 5,68 M. pro Kopf; 1880: 7,49 bzw. 6,15 M

286) S. darüber noch Krückl l. c.; v. Plenker, das österr. Tabakmonopol 1861 u. Oesterr. Revue 1863. Die gesetzliche Grundlage der Verwaltung ist die Monopolsordnung v. 29. Nov. 1850.

287) Minimalfläche für die Markung in Cisleithanien 5 Joch, in Siebenbürgen 10, im übrigen Transleithanien 20 Joch (1 Joch = 0,58 ha), für 1 Pflanzer 200 bzw. 400 u. 800 Quadratklafter (100 Quadratklafter = 3,6 a).

288) In Transleithanien ist sogar in beschränktem Umfang (vgl. Note 263) ein steuerfreier Hausbrauch gestattet: bei Tabakflächen bis zu 70 Quadratklafter = 2,52 a darf der Pflanzer seine Tabakernte anstatt sie an die Regie zu verkaufen, zur Verwendung als Pfeifentabak für sich behalten.

wohner). Die Verschleißplätze werden, und zwar die einträglichern im Weg der Verpachtung, die übrigen durch Konzessionirung (Versorgung gedienter Soldaten 2c. 2c.) verliehen. Keine Transportkontrole. Preisermäßigungen für Militär- (sog. Limito-) Tabake[289]). Die Organisation des Dienstes ist ähnlich wie in Frankreich: für die technische Seite sind die beiden Generaldirektionen der Tabaksregie, für den Verschleiß und für den Schutz des Monopols im Innern und an der Grenze und für Anbaulizenz, als für Akte der Steuererhebung und Kontrole, je die Steuerbehörden zuständig.

Der Ertrag wurde für 1876[290]) in Cisleithanien auf 59,64 Mill. Gulden brutto und 22,57 Mill. Gulden netto oder 2,74 bzw. 1,71 Gulden pro Kopf, für 1875 in Transleithanien auf 24,4 Mill. Gulden brutto und 13 Mill. Gulden netto d. i. 1,64 bezw. 0,79 Gulden pro Kopf festgestellt. Der Verbrauch berechnete sich 1876 auf 1479 gr Fabrikate, worunter 88% Schnupftabak und Cigarren.

Im Königreich Italien besteht das Tabaksmonopol seit 1862[291]). Vom 1. Jan. 1869 bis 31. Dez. 1883 war die Ausbeutung des Monopols an die „anonyme italienische Gesellschaft[292]) für die mitbetheiligte Tabakregie" (Aktienkapital 50 Mill. Lire in 100,000 Aktien, sog. italienische Tabakaktien) verpachtet, eine Maßregel zu der sich die Regierung durch die Finanzlage im Jahre 1868 veranlaßt sah: die Gesellschaft übernahm „gegen einen festen Preis oder zugesicherten Kanon und überdies unter Mitbetheiligung des Staats am Gewinn den Betrieb des Tabakmonopols auf 15 Jahre v. 1. Jan. 1869 an, zum Zweck der Verbesserung der Grundlage nach einem sparsameren und einträglicheren System"[293]) und schoß gleichzeitig dem Staat ein 6%iges, binnen 15 Jahren rückzahlbares Anlehen von 180 Mill. Lire vor (Stücke von 500 Fr., sog. italienische Tabakobligationen). Dieses Anlehen ist jetzt zurückbezahlt und das Monopol, unter Leitung des Finanzministeriums und der Generaldirektion der Zölle seit 1. Jan. 1884 wieder in Staatsbetrieb[294]). Die Verpachtung erwies sich als vortheilhaft[295]). — Die Einrichtung der Verwaltung und der Kontrole ist im wesentlichen dem französischen System, jedoch in verschärfendem Sinn nachgebildet. Im Jahre 1877 bestanden 21 Fabriken mit etwa 20,000 Arbeitern und wurden aus 188,000 mtr. Ztnr. Rohtabak 184,970 mtr. Ztn. Fabrikate, worunter 42% Cigarren und 39% Rauchtabak, gewonnen. Der Verbrauch betrug 1877 pro Kopf 705 gr Fabrikate.

Die Fabrikatsteuer ist eingeführt in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, in Rußland und in der Türkei, mit einer Gesammteinwohnerzahl von etwa 170 Millionen.

In den Vereinigten Staaten[296]) bestehen neben der Steuer von den Fabrikaten und den Zöllen noch sog. Spezialtaxen (Lizenzen) für die Fabrikanten und Händler. Die Form der Fabrikatsteuerentrichtung ist diejenige vermittelst Stempelmarken (stamps), welche vom Fabrikanten in gesetzlich vorgeschriebener, oben skizzierten Weise auf die verpackten[297])

289) Steuerfreier Hausbrauch der Pflanzer in Ungarn s. Anm. 288.

290) Für 1884 ist der Ertrag des Tabakmonopols in Cisleithanien brutto auf 70 Mill, netto auf 44,2 Mill. Gulden, d. i. pro Kopf 3,38 M. netto; in Transleithanien brutto auf 40,05 Mill. Gulden veranschlagt.

291) Ges. v. 13. Juli 1862, neu redigirt in dem Ges. v. 15. Juni 1865; Reglement v. 15. Juni 1865 u. 23. Mai 1872.

292) Konvention zwischen dem Staat und der Aktien-Gesellschaft v. 25. Juli 1868, sanktionirt durch Gesetz v. 25. Aug. 1868 (Enq.Komm. Bd. V. Dr. S. N. 37. 42)

293) Art. 1 der Konvention v. 25. Juli 1868 s. Tab.Enq. Band III. S. 226.

294) K.V.O. v. 23. Dez. 1883 (Deutsches Handelsbl. 1884 I. S. 613).

295) Ertrag für den Staat 1866: 66,4 Mill. Lire, 1868: 68,5 Mill., 1882: 101,7 Mill. Lire. Die Gesellschaft machte, nach Abzug der Gestehungskosten, der 6%igen Zinse des Anlehens und einer 6%igen Vordividende aus dem Aktienkapital, einen Gewinn 1869 von 2,8 Mill., 1882 von 7,08 Mill. Lire und in den 14 Jahren $18^{69}/_{82}$ zusammen von 64 Mill. Lire, s. bull. de stat. 1883 II S. 461. —

Für $18^{84}/_{85}$ (Staatsbetrieb) ist eine Einnahme für den Fiscus von 170 Mill. brutto und 129,7 Mill. Lire netto veranschlagt, d. i. per Kopf 5,9 bezw. 4,5 Lire.

296) Vgl. Felser l. c. S. 336 ff.

Die innere Besteuerung des Tabaks, eingeführt 1864, beruht im Wesentlichen auf den Gesetzen v. 20. Juli 1868, 12. Juni 1872 u. 3. März 1883, durch welch' letzteres Gesetz die i. J. 1875 (Ges. v. 3. März 1875) erhöhten und schon i. J. 1879 ermäßigten Steuersätze noch weiter herabgesetzt wurden. (Ber. der Enq.-Komm. Bd. IV. S. 1 ff., bull. de stat. 1879 I. S. 287, 1883 I. S. 544.)

Die Fabrikatsteuer beträgt vom 1) Rauch- und Schnupftabak per Pfund (= 0,45 kg) 8 Cents; 2) Cigarren und schwerere Cigarretten per 1000 St. 3 Doll., 3) andere Cigarretten p. 1000 St. 50 Cents.

Zoll (Ges. v. 3. März 1883 s. bull. 1883 I. S. 522) 1) Cigarren und Cigarretten per Pfund 2½ Doll. und 25% des Werths; 2) besserer Blättertabak mit Stengeln 75 Cts., ohne Stengel 1 Doll., 3) andere Tabakblätter mit Stengeln 35 Cts., 4) Stengel 15 Cts., 5) fabricirter Tabak, sonst nicht genannt und Tabak ohne Stengel 40 Cts., 6) Schnupftabak 50 Cts., 7) Rohtabak, sonst nicht genannt 30% des Werths. Nach der Einfuhrstatistik von $18^{81}/_{82}$ betrug der erhobene Zoll im Ganzen etwa 73% der eingeführten Werthe (bull. 1883 I. S 538).

Lizenzen jährl.: 1) Rohtabakhändler en gros 12 Doll., en détail 250 Doll. u. Zuschlagsabgabe von 30 Cts für jeden den Jahreserlös von 500 Doll. übersteigenden Dollar; 2) Fabrikanten 6 Doll.; 3) Fabrikatenhändler 40 Doll.

297) Das amerikanische Gesetz läßt für Rauch- und Schnupftabak größere Packungen zu als das russische; nicht zur Sicherheit des Gefälls.

Fabrikate aufgeklebt werden. Besonderen Werth legt das amerikanische System auf die Entwerthung (cancellation) der Stempel nach dem Aufkleben, zur Verhütung von Unterschleifen, welche durch mehrmalige Verwendung einer und derselben Stempelmarke möglich wären. Die Kontrole berührt den Pflanzer bloß insoweit, als er verpflichtet ist, nur an lizentierte Händler oder Exporteure[298]) zu verkaufen und auf Verlangen der Steuerverwaltung, welches übrigens sehr selten gestellt wird, über seine Verkäufe Nachweis zu geben. Die eigentliche Kontrole erfaßt den Rohtabakhändler, den Fabrikanten und Händler mit Fabrikaten zunächst durch die Anmeldepflicht und durch den Licenzzwang. Sodann ist der Rohtabakhändler bei harter Strafe verpflichtet, über An- und Verkauf von Rohtabak Buch zu führen und dieses dem Steuerbeamten des Distrikts offen zu legen, welcher daraus vierteljährlich Auszüge fertigen läßt und sie der Zentralstelle in Washington vorlegt. Dort werden die Verkäufe nach Fabrikanten und Distrikten zusammengestellt und diese Zusammenstellungen an die Distriktssteuerbeamten (collector) zur Kontrolierung der Fabrikanten bezw. der Rohtabakhändler, welche Rohtabak aufgekauft haben, versandt. Auch der Fabrikant unterliegt nicht einer durch Steuerorgane fortlaufend gehandhabten amtlichen Kontrole, sondern einer eigenthümlichen Buchkontrole (Privatsteuerbemessung), die man durch periodische Aktion der Steuerorgane, durch Hereinziehen der Oeffentlichkeit und durch strenge Strafen zu unterstützen sucht. Die Buchkontrole besteht in dem fortlaufenden, täglichen Anschrieb des Fabrikanten über den Zu- und Abgang an Rohmaterial, Hilfsstoffen, Fabrikaten und Abfällen und in der Aufstellung monatlicher Buchauszüge, welche von den Distriktssteuerbeamten durch Vergleichung mit den obenerwähnten Notizen aus den Büchern der Rohtabakhändler und mit den amtlichen Stempelabgaberegistern geprüft, am Schluß des Jahres zusammengestellt und mit dem Ergebniß des vom Fabrikanten vorzunehmenden und vom Steuerbeamten zu revidierenden Jahresinventars dem Zentralbureau in Washington eingesandt werden, wo die Kontrole ihren Abschluß dadurch erhält, daß mittelst erfahrungsmäßiger Rendementszahlen aus dem angemeldeten Materialverbrauch das Sollergebniß an Fabrikaten berechnet und bei Differenzen gegenüber dem Ergebniß des Inventars, welche nicht aufgeklärt werden können, Steuernachholung und eventuell weitere Verfolgung angeordnet wird. Die Oeffentlichkeit sucht man der Steuerkontrole dienstbar zu machen durch die Vorschrift, daß, wie bei allen den Spezialtaxen unterliegenden Geschäften, der Taxstempel und das steueramtliche Certifikat über die erfolgte Anmeldung des Fabrikbetriebs und über die geleistete Sicherheit (bond s. Anm. 299) im Geschäftslokal an offensichtlicher Stelle aufgehängt, daß die Fabrik als solche durch ein Aushängeschild bezeichnet, daß ferner die Monatsausweise, die Jahresinventare der Fabrikanten und die Verzeichnisse der angemeldeten Arbeiter vom Distriktskollektor öffentlich ausgelegt, daß auf den verpackten Fabrikaten der Fabrikant und sein Steuerdistrikt genau angegeben werden muß, endlich — und darin liegt überhaupt das wirksamste Kontrolemittel des ganzen Steuersystems — dadurch daß alle Fabrikate, bevor sie das Fabriklokal zum Verbrauch im Innern verlassen, mit Stempelmarken versehen werden müssen. Daneben steht ein strenger Strafkodex, welcher selbst geringe Ordnungswidrigkeiten mit hohen Geld- und Konfiskations- und gleichzeitig mit Gefängnißstrafen[299]) bedroht. Den Absatz der Fabrikate verfolgt die Steuerkontrole nur durch die bereits erwähnte Auflage einer Lizenz, durch die übrigens nicht streng durchgeführte Trennung von Fabrik- und Verkaufslokal und durch strenge Strafbestimmungen für den Verkauf ungestempelter Fabrikate. Die Ausfuhr ohne Stempelentrichtung ist unter besonderem Ausfuhrstempel und unter die Verpflichtung zu eventueller Entrichtung der Inlandssteuer im Fall nicht erwiesener Ausfuhr gestattet.

Der Steueraufsichtsdienst ist einfach. Der ganze Controleapparat für innere Steuern steht unter dem Generalsteuerdirektor und seinem Stellvertreter, dessen Zentralbureau (im Jahre 1878) aus 8 Departements (wovon 1 für den Tabak) mit etwa 120 Beamten besteht. Unter ihm stehen die 126 Steuerdistrikte mit je einem Kollektor und einer Mehrzahl von Subkollektoren, deputy-collectors (im ganzen ca. 2000); zur Bereisung der Distrikte und Instruirung der Kollektoren steht dem Zentralbureau ein fliegender Kontroledienst in der Person von etwa 35 Beamten zur Seite, welche nöthigenfalls unter Zuziehung von Geheimpolizisten verdächtige Fälle zu verfolgen haben. Wird z. B. bei der Zusammenstellung der Monatsausweise im Zentralbureau ein bedeutendes Zurückbleiben der Einnahme gegenüber der vorjährigen konstatirt, „so wird die ganze Kraft des fliegenden Kontroledienstes auf den verdächtigen Punkt konzentrirt und nach einer Woche wisse man in der Regel ganz genau, wie die Sache steht“[300]).

Die Erhebungskosten sind gering (1877: $4^{1}/_{14}$% der Bruttoeinnahmen). Aber finanzpolitisch ist an dem amerikanischen System hauptsächlich der Mangel einer zwingenden Material- und Instradierungskontrole des Tabaks von der Tabakpflanzung bis in die Fabrik auszusetzen. Da die Menge des im Inland erzeugten Tabak überhaupt nicht erhoben wird, besteht keine Sicherheit dafür, daß der Pflanzer seine ganze Ernte an lizentirte Rohtabakhändler verkauft, bezw. die Erlaubniß zum Verkauf an Konsumenten nicht mißbraucht, daß der Rohtabakhändler seinen ganzen

298) Nach dem Ges. v. 3. März 1883 darf ein Pflanzer jährlich für 100 Doll direkt an Konsumenten verkaufen.

299) Gefängnißstrafen bis zu 3 Jahren z. B. für den Verkauf ungestempelter Fabrikate. Die Einbringlichkeit der Geldstrafen sucht man durch hohe, vor dem Betriebsanfang, übrigens mittelst Bürgschaft zu stellende Kautionen (bonds) sicher zu stellen.

300) Aeußerung eines amerikanischen Steuerbeamten vor der Enq.-Komm., Bd. IV. stenogr. Ber. S. 28.

Tabakumsatz in sein Steuerbuch einträgt und daß der Fabrikant alle seine Rohtabakbezüge bucht; außerdem haben sich die jährlichen Lagerrevisionen durch die Steuerbeamten als unzuverlässig, die amtlichen Rendements als unsicher, die Zentralisation des Kontroledienstes in Washington häufig als verzögernd und die Oeffentlichkeit als eine zweifelhafte Stütze der Steuerkontrole erwiesen. Trotz der drakonischen Strafbestimmungen sind daher die Defraudationen[301]) kolossal. Dem volkswirthschaftlichen Steuerprinzip der verhältnißmäßigen Belastung der Steuerkräfte sodann widerspricht der Einheitssteuersatz mit 38 bezw. 33 % Steuerbelastung auf die billigsten und 8 bezw. 3 % auf die theuersten Cigarren bezw. Rauchtabake. Ferner erhöhen die Spezialtaxen und der Stempel das Betriebskapital und damit die Betriebskosten, welche der Fabrikant vom Konsumenten sich überreichlich[302] ersetzen läßt. Endlich drängt das System auf den Großbetrieb hin, wie denn ¾ des Bedarfs an Tabakfabrikaten durch wenige Firmen geliefert wird.

Der Ertrag[303]) belief sich im Fiskaljahr 1. Juli 1882/83 (vor der neuen Steuerermäßigung) auf 42 Mill. Doll. (per Kopf 83 Cents = 3,49 M.), der Tabakzoll auf 1881/82 auf 6 Mill. Doll., der gesammte Tabakertrag auf 48 Mill. Doll. = 4 M. pro Kopf.

Die russische[304]) Fabrikatsteuer, eingeführt 1839 und seitdem mehrfach modifizirt, unterscheidet sich von der amerikanischen durch höhere Steuersätze, durch den Anlauf zur Qualitätsbesteuerung und durch das Prinzip der amtlichen Steuerbemessung. Wie in Amerika wird neben der Steuer von Fabrikaten[305]), ebenfalls in Stempelform (Banderolen, vignettes)[306]), und den Einfuhrzöllen eine jährliche Lizenzabgabe von Fabrikanten und Händlern erhoben.

Der Pflanzer ist ganz frei und genießt sogar steuerfreien Hausbrauch, indem er seinen selbstgewonnenen Tabak mit einfachem Handmesser selber zubereiten darf. Er darf in einem Umkreis von 50 Werst (à 1,07 km) von der Pflanzstätte aus, in Mengen von wenigstens 1 Pud, an jedermann verkaufen und zur Erleichterung des Absatzes ist ihm neuerdings (durch Accisegesetz von 1882) gestattet, ohne Lizenzentrichtung provisorische Tabaklager, bis zur Dauer von 8 Monaten, zu errichten. Für alle Sendungen von Rohtabak und Tabakfabrikaten, außer den an die Pflanzer (z. B. vom Feld in die Magazine) gehenden Rohtabaktransporten besteht ein strenger Begleitscheinzwang, unterstützt durch die Anzeigepflicht öffentlicher Transportanstalten bezüglich nichtbezettelter Sendungen, wogegen die Rohtabakhändler einer weiteren Kontrole nicht unterliegen. Dagegen ist die Fabrikation aufs Strengste überwacht. Der Fabrikationsbetrieb wird zentralisirt und der Kleinbetrieb unterdrückt, abgesehen von den Lizenzen, durch die Bestimmung, daß Fabriken nur in wenigen Hauptorten, Residenzen und Häfen errichtet werden dürfen und daß sie jährlich gewisse Minimalmengen von Banderolen[307]) bei der Steuerverwaltung entnehmen müssen. Für jede Fabrik wird ein oder mehrere Kontroleure aufgestellt. Die Rohtabakvorräthe der Fabriken stehen unter amtlichem Mitverschluß und es darf aus dem Lager der Rohtabakbedarf nur auf längstens 20 Tage unter spezieller Quantitäts- und Qualitätskontrole des Kontrolleurs entnommen werden; ebenso werden täglich nach Schluß der Arbeitszeit die Fabrikräume, wo sich Rohtabak und unbanderolirte Fabrike befinden, vom Kontrolleur unter Mitver-

301) Vor der Enq.-Komm. bezifferte ein amerik. Steuerbeamter die jährlich defraudirte Steuer auf etwa 800,000 Doll. Andere schätzen den Betrag auf mehrere Millionen.

302) „Hervorragende amerikan. Fabrikanten sagten ganz offen, daß sie mit der Stempelauslage ein „Geschäft“ machen und daß sie deshalb kein unmittelbares Interesse an der Herabsetzung des Steuersatzes hätten“. Enq.-Komm. Bd. IV. S. 88.

303) Die Produktion 1878: 2070 Mill. Stück = 28,9 Mill. Pfund Cigarren, 105 Mill. Pfund Rauch- und 3,3 Mill. Pfund Schnupftabak, zusammen 137 Mill. Pfund: = 616,500 metr. Ctr. Tabakfabrikate.

304) Monopol durch Peter I. eingeführt, aber von Katharina II. durch die vollständige Steuerfreiheit der Tabakproduktion und Fabrikation ersetzt. Neuestes Tabakreglement v. 6. Juni 1877, neuester Tarif im Accisegesetz v. 4. Juni 1882, in Kraft seit 1. Juli 1882.

305) Accisegesetz v. 1882 (bull. de stat. 1882 II. S. 183. 570): Innere Steuer: 1) Rauchtabak I. Qualität 60 Kop. per Pfund (1 Pfund = 0,41 kg, 100 Kop. = 1 Rub. in Gold = 3,24 M., in Silber = etwa 2,10 M.), II. Qual. 36 Kop., III. Qual. 12 Kop.; 2) Schnupftabak 36 Kop.; 3) Cigarren I. Qual. 80 Kop. per 100 St., II. Qual. 30 Kop.; 4) Cigarretten I. Qual. 15 Kop. per 100 Stück, II. Qual. 7½ Kop.; 5) Machorka, d. i. geringer russischer Tabak, 4 Kop. per Pfund.

Zoll, neben der Inlandssteuer zu entrichten: 1) Rohtabak 15,40 Rub. per Pud (= 16,38 kg); 2) Rauch- und Schnupftabak 1 Rub. per Pfund; 3) Cigarren 2,40 Rub. per Pfund.

Jährliche Lizenzen: 1) Tabakfabriken a) feste Abgabe: in Petersburg, Moskau, Riga, Odessa und in den polnischen Städten 300 Rub., sonst 150 Rub.; von Machorkafabriken 200 bezw. 100 Rub.; b) daneben Zuschlagsabgabe, welche von Cigarrenfabriken 50 Kop. für jedes Cigarrenarbeiter- und Wicklerpaar, von andern Fabriken für jeden Wecktisch 5 bis 20 Rub beträgt; 2) Rohtabakhändler, je nach der Art des Handels (mit in- oder ausländischem Tabak) und nach 3 Ortsklassen 30 bis 250 Rub.; 3) Fabrikatenhändler nach denselben Kategorieen 5 bis 50 Rub. für jeden Laden.

306) Zur Sicherheit des Steuergefälls müssen die nieder besteuerten ordinären und Machorkatabake in Pakete von bestimmter Farbe (braun bezw. grau) verpackt werden.

307) und zwar müssen Großfabriken (d. h. solche, in welchen alle Arten von Fabrikaten hergestellt werden). in den oben Anm. 305 genannten 4 russischen und in den polnischen Städten jährlich wenigstens für 100 000 Rub., sonst für 6 000 Rub.; Fabriken für ordinären und Machortabak jährlich wenigstens für 10 000 bzw. 3 000 Rub. Banderolen kaufen.

schluß genommen; banderolirte Fabrikate sind in besondern Räumen, außerhalb der Fabrik, aufzubewahren. Daneben besteht eine strenge Buchkontrole, in Verbindung mit monatlichen und jährlichen Steuerrevisionen, welch' letztere umfassende amtliche Fabrikinventuren darstellen, wobei das vorgefundene Gewicht des Erzeugnisses durch vergleichende Berechnung mit dem Gewicht der vom Fabrikanten hinterlegten und unter amtlichen Mitverschluß genommenen Muster kontrolirt wird. Bei Abweichungen von mehr als 12 Procent tritt Steuernachholung und nöthigenfalls Strafe ein. Der Fabrikant darf fertige Fabrikate aus seinem Lager nur en gros (1000 Stück Cigarren, 8000 Stück Cigaretten, 20 Pfund andern Tabaks) abgeben. Die Versendung ungestempelter Fabrikate zur Ausfuhr ist unter Begleitscheinkontrole und unter der Haftung für eventuelle Entrichtung des höchsten Steuersatzes im Fall der Nichterbringung der Ausfuhrbescheinigung binnen 6 Monaten, gestattet.

Der Handel mit Fabrikaten, wobei man unterscheidet zwischen Tabakbuden, welche nur inländisches Erzeugniß verkaufen dürfen und welche zum Theil im Weg der Civilversorgung vergeben werden, und Tabakläden, welche alle Sorten führen dürfen, aber nur den Kaufleuten erster und zweiter Gilde zugänglich sind, und Restaurants, Buffets u. dgl., unterliegt neben dem Lizenzzwang insbesondere der streng durchgeführten Vorschrift, daß der Tabak nur in verschlossenen, banderolirten Packeten verkauft werden und daß überhaupt kein Händler im Verkaufslokale, auch nicht für den eigenen Bedarf, offene Tabakpackete haben darf. Ferner dürfen die ordinären und die Machorka-Tabake nur zu den im Gesetz vorgeschriebenen und auf der Verpackung anzugebenden Preisen verkauft werden. Die Erhebungskosten sind mäßig, sie betrugen 1883: 1,422,210 Rub. = 7,6% des Rohertrags (s. bull. 1884 II. S. 691).

Wie man sieht, konzentrirt das russische Steuersystem und zwar mit Glück (1875 betrug die Einnahme an Konfiskationen und Strafen abzüglich der Angeber-Belohnungen 26,857 Rub.) die ganze Kraft der Kontrole auf die Fabriken, deren Zahl künstlich beschränkt wird. Für Deutschland mit seiner entwickelten und dezentralisirten Cigarrenindustrie würde daher das russische System sich nicht eignen. Fabriken wurden bis zu der neuesten Steuerreform gegen 300 gezählt, ihre Zahl ist aber 1883 auf 431 gestiegen, wohl infolge der Einführung des den ordinären und geringen Tabak und damit den Massenverbrauch begünstigenden Qualitätssteuerfußes[308]).

In der Türkei besteht zufolge Reglements v. 6. April 1875 eine der russischen nachgebildete Fabrikatsteuer (Sarfiat) von 30, 20, 15 und 10 Piaster per Oka[309]) Tabak bezw. 10 Piaster per 100 St. Cigarren; daneben eine Rohtabakhandelssteuer 2c. (Mürurhie) von 3 Piaster per Oka, welche beim Uebergang des Rohtabaks aus den Händen des Pflanzers in die des Händlers erhoben wird[310]), zu welchem Zweck eine Pflanzungskontrole eingerichtet ist. Für Konstantinopel und seine Umgebung besteht eine durch Verpachtung ausgebeutete Tabakregie.

Das System der Pflanzungssteuer besteht außer in Deutschland noch in Belgien, eingeführt im Jahre 1879[311]) als erster Versuch einer inländischen Tabakbesteuerung, zunächst in der Form einer Arealsteuer von 1 ½ Frcs. per Ar, mit einem Jahresertrag von 180,000 Frank, neuestens aber durch Gesetz vom 31. Juli 1883[312]), mit Wirkung vom 1. Jan. 1884 an, in eine Steuer von der einzelnen Tabakpflanze[313]), unter gleichzeitiger Erhöhung der Zollsätze verwandelt. Steuerfreier Tabakbau zur Ausfuhr, sowie zollfreie Einfuhr von Rohtabak zur Cigarrenfabrikation für den Export kann von der Steuerverwaltung unter Kontrole gestattet werden. Die Kontrole verpflichtet den Pflanzer zur Flächen- und Stockzahlanmeldung, welche von der Steuerverwaltung revidirt werden. Im Grenzbezirk können Tabakfabriken und Tabakläden einer speciellen Kontrole (Buchkontrole und Begleitscheinzwang) unterworfen werden. Der Steuerertrag wurde 1884 auf 400,000 Frcs. (wirklicher Ertrag bloß 270 981 Frcs.), der Zollertrag bei den nahezu um ⅓ höheren Sätzen des Entwurfs auf 9 Mill. Frcs. veranschlagt.

England[314]) und Portugal[315]) haben das System der reinen Verzollung in Kombi-

308) Es betrug nämlich (bull. de Stat. 1884 I. S. 642) an

besserem Tabak

	das fabrizirte Quantum	die Abgabe
1881	705 551 Pud	9 460 505 Rub.
1882	782 459 „	10 304 262 „
1883	800 380 „	12 610 490 „

geringerem Tabak

	das fabrizirte Quantum	die Abgabe
1881	1 883 612 Pud	10 402 954 Rub.
1882	2 274 089 „	11 497 565 „
1883	3 379 762 „	16 737 501 „

Einschließlich der Lizenzen giengen 1883 ein 18 806 610 Rubel Der Zollertrag ist für 1880 auf 2 331 000 Rub. beziffert, jetzt aber wohl geringer. Man wird sonach die Staatseinkünfte aus dem Tabak auf 20 Mill. Rub. = etwa 45 Mill. M. oder 0,41 M. auf den Kopf anzunehmen haben.

309) Ertrag 1880/81: 8 737 841 Piaster. 1 Piaster = 18 Pf., 1 Oka = 1,28 kg.

310) bull. de statistique 1879 II. S 213.

311) bull de statistique 1883 II. S 183.

312) per Stock 3 Centimes (d. i. auf 1 a 370—380 Pflanzen gerechnet, vgl. bull. de stat. 1883 II. S. 185 ff, etwa 11,25 fr. per Ar), welcher Betrag für geringere Bodenarten auf 2½ und 2 Centimes ermäßigt und bei kleinen Pflanzern für eine Anzahl von 125 Stöcken — steuerfreier Hausbrauch — ganz erlassen werden kann. Einfuhrzölle 1) für Rohtabak 70 fr. per 100 kg; 2) Cigarren 300 fr.; 3) für and. Tabakfabr. 100 fr.

313) Bebaute Fläche 1880/82 durchschnittlich 2 400 ha, mit einem schätzungsweisen Ertrag von ca. 90 000 mtr. Ztr.

314) Ertrag 1883/84 Tabakzölle 9 088 436 £, Lizenzen 85 713 £. vgl. auch Bocke, Geschichte der Steuern des brit. Reichs.

315) Dekret v. 13. Mai 1864. Ertrag 1884/85,

nation mit hohen Lizenzen für Händler und Fabrikanten. Die übrigen Staaten begnügen sich mit Tabakzöllen[316]).

6. Die Zuckersteuer. (Siehe die folgende Abh. VIII von Riecke.)

7. Anderweitige indirecte Aufwandssteuern von einheimischen Producten.

§ 30. Als indirekte Aufwandssteuern von einheimischen Produkten können eine Reihe von Abgaben angesehen werden, welche für sich allein von geringerer finanzieller Bedeutung sind, in ihrer Gesammtheit aber oft nicht unbedeutende Erträge abwerfen, wie z. B. Abgaben von Spielkarten, Kalendern, Zeitungen, Inseraten, von „Gütern der Geselligkeit Bildung und Unterhaltung“[317]), auf Theaterbillete, Vorstellungen, Bälle, gesellige Locale, von Luxusmöbeln, Luxusgeräthen und Pretiosen, welche bald in Form von Stempelabgaben, bald in Form von unmittelbar erhobenen Accisen und Gebühren in der Steuergesetzgebung der verschiedenen Staaten anzutreffen sind.

Sie erfassen diese Gegenstände in der Regel nicht in der Hand des Besitzers, sondern in Momenten, wo sie als Verkehrsgüter für die Steuerverwaltung greifbar werden; sie sind daher der Art und Weise der steuerlichen Erfassung der Besteuerungsgegenstände nach Verkehrssteuern und werden wohl am besten mit den übrigen Verkehrssteuern abgehandelt, mit welchen sie auch die Steuergesetzgebung vielfach zusammenzufassen pflegt.

Ueber die Verkehrssteuern von Spielkarten, Kalendern, Zeitungen und Inseraten ist in der Abh. IX. unter „Verkehrssteuern“ § 12 das Nähere zu ersehen; ebenso über die Steuern von Gütern der Geselligkeit, Bildung und Unterhaltung § 13 daselbst; Luxusmöbel und Luxusgeräthe 2c. werden häufig mit dem übrigen beweglichen Theile des Nutzvermögens durch die ebenfalls zu den Verkehrssteuern gehörigen Abgaben von Mobiliarfeuerversicherungsverträgen erfaßt (s. hierüber cit. Abh. § 12). Ueber die in der Regel in Gebührenform erhobenen Abgaben von Gegenständen aus edeln Metallen vgl. die Abh. IV. „Gebühren“ § 24.

Auch die Transportsteuern von Wagen, Schiffen und Eisenbahnen, Schiffahrtsgebühren, Brücken- und Wegegelder wirken zum Theil wie indirekte Aufwandssteuern; s. Abh. IX. Ueber die Besitzsteuern von Kutschen und Pferden 2c., sowie die Billardsteuer vgl. Abschnitt B. „Direkte Aufwandssteuern“.

Es verbleiben somit an dieser Stelle nur die indirekten Aufwandssteuern von Zündhölzchen, Seife, Stearinkerzen, von Heiz- und Beleuchtungsstoffen, von Papier, Schießpulver, Dynamit, Essig, welche bisweilen zu selbständigen in-

Voranschlag: Tabaksteuer 3 233 100 Milreïs, Lizenzen 52 600 Milreïs (à 4,45 M.

316) Es werden erhoben von den wichtigsten Tabakartikeln:

in	v. unbearb. Tabakblättern.		Rauchtabak		Cigarren	
Holland	0,70 G. per 100 kg	0,01 M. per kg	12 G. per 100 kg	0,20 M. per kg	40 G. per 100 kg	0,68 M. per kg
Schweiz	25 fr. per 100 kg	0,20 M. „ „	50 fr. per 100 kg	0,41 M. „ „	100 fr. per 100 kg	0,81 M. „ „
Schweden	1 Krone per kg	1,125 M. „ „	1,20 Kr. per kg	1,35 M. „ „	3 Kr. per kg	3,375 M. „ „
Norwegen	1,25 Krone per kg	1,41 M. „ „	1,50 Kr. per kg	1,69 M. „ „	2,50 Kr. per kg	2,81 M. „ „
Dänemark	per Pfd. 7 Schill.	0,33 M. „ „	10 Sh. per Pfund	0,47 M. „ „	40 Sh. per Pfund	1,89 M „ „
Griechenland vergleichsw.	5,99 Drachm. p. Oka	3,88 M. „ „	4,91 Drachm. p. Oka	3,18 M. „ „	10,65 Drach. p. Oka	6,89 M. „ „
England	3,3 ½ Sh. p. Pfund	6,77 M. „ „ bzw. 7,90 „ „	4 Sh. per Pfund	9,03 M. „ „	5 Sh. per Pfund	11,35 M. „ „
Portugal	1,680 Milr. per kg	7,63 M. „ „	in Roll. 1,440 Milr.	6,41 M. „ „	2,640 Milr. per kg	11,99 M. „ „
Rußland neben der inn. Steuer	15,40 Rub. per Pud	3,05 M. „ „	1 Rub. per Pfund	7,90 M. „ „	2,40 Rub. per Pf.	18,97 M. „ „
Nordamerika neben der inn. Steuer	per Pfund 35 Cts.	2,36 M. „ „	40 Cts. per Pfd.	3,71 M. „ „	2⅓ Doll. u. 25% d. Werths per Pfund	23,17 M. „ „ u. 25% d. W.
Deutschland	85 M. per 100 kg	0,85 M. „ „	180 M. per 100 kg	1,80 M. „ „	270 M. per 100 kg	2,70 M. „ „

317) Schäffle, St.Polit. S. 389.

direkten inneren Aufwandssteuern ausgestaltet worden sind. Papier, Pulver, Dynamit sind aber ebenso häufig Gegenstände des Verbrauchs für Zwecke der Produktion, als Gegenstände persönlicher Genußconsumtion. Eben deshalb sind sie zur Besteuerung nach der durch den persönlichen Aufwand angezeigten Leistungsfähigkeit weniger geeignet, vertheuern die Erzeugnisse der auf sie angewiesenen Produktionszweige und wirken ungleich, sofern nicht alle Producenten die gleiche Fähigkeit besitzen, die auf ihren Roh- und Hilfsstoffen lastenden Steuern auf ihre Abnehmer zu überwälzen. Eher ließe sich wenigstens beim Pulver ein Regal rechtfertigen zum Zwecke, dem Staat den bei dessen Erzeugung zu machenden Gewerbegewinn zuzuführen, obgleich bei der geringen Concurrenz auf diesem Gebiete dieser Zweck in der Hauptsache wohl auch ohne Regalisirung zu erreichen wäre.

Zündhölzchen, Steinöle und andere Oele, Stearinkerzen, Seife u. dgl. Verbrauchsgegenstände könnten an sich mit demselben Rechte wie mit Zöllen, so auch mit inneren Steuern belegt werden. Aber die Schwierigkeit einer den Besteuerungsgrundsätzen entsprechenden steuerlichen Erfassung und die Belästigung für den Verkehr durch die hierfür erforderlichen Steuercontrolen lassen mit Recht für gewöhnlich davon absehen. Die Belegung des einen oder anderen Gegenstands mit inneren Steuern könnte wohl nur dann ernstlich in Frage kommen, wenn bei hoch gestiegenem Staatsaufwand eine weitere Erhöhung der steuerkräftigsten Aufwandssteuern gewöhnlicher Art und der Zölle wegen entsprechender Consumminderung wirkungslos wäre und wenn überwiegende Gründe für eine Vertheilung der Steuerlast auf bisher verschonte Verbrauchsobjekte sprechen würden; ebenso wenn wie beim Zucker die Einführung einer Steuer auf das inländische Erzeugniß nothwendig wird, um die Ausfälle an Zöllen von einem bisher ausschließlich vom Ausland bezogenen Verbrauchsartikel zu decken [318]).

Am leichtesten würde die Belegung solcher Artikel mit Octrois möglich sein. Beim Gas empfiehlt sich die Erhebung in der Form eines Steuerzuschlags zum Preise des durch die Gasometer angezeigten Gasverbrauches der Consumenten. Der Einführung solcher Steuern für Communalzwecke kann, so wenig wünschenswerth sie an sich auch sein mögen, unter Umständen der Vorzug gegeben werden müssen vor einer sonst unvermeidlichen weiteren Steigerung bereits aufs höchste gesteigerter direkter Steuern. In Deutschland konnte bis jetzt von derartigen Steuern in der Hauptsache abgesehen werden, doch dürfen z. B. in Württemberg die Städte mit Genehmigung der Regierung eine Gassteuer erheben [319]).

Sehr umfassend ist auf diesem Gebiete die Besteuerung in Frankreich, welches bei der Höhe seiner Besteuerung naturgemäß darauf hingewiesen ist, dieselbe auf eine möglichst breite Grundlage zu stellen. Frankreich erhebt Steuern vom Papier, Pulver und Dynamit. An die Getränkesteuer reiht sich in Frankreich weiter noch die Essigsteuer an. Auf dem Gebiete der Beleuchtungsstoffe kennt Frankreich die Kerzensteuer, und die Steuer auf Oele; auch die Zündhölzchensteuer ist hieher zu rechnen. Eine im Jahre 1873 eingeführte Seifensteuer (5 Fres. für 100 kgr) wurde im Jahre 1878 wieder aufgehoben, welches Jahr auch die Befreiung von einer im Jahr 1871 eingeführten Cichoriensteuer (0,3 Fers. pro kgr) brachte. Nach dem Etat 1884 trägt die Papiersteuer 15,895,000 Fr., das Pulver 14,914,000 Fr., der Dynamit 2,282,000 Fr. Nicht sehr bedeutend ist der Ertrag der Essigsteuer mit 2,833,000 M. Ergiebiger sind dagegen wieder die Beleuchtungsstoffe mit 28,185,400 Fr., wovon rund 16 Mill. auf die Zündhölzchen, 9 Mill. auf Stearin und Kerzen entfallen. Im Einzelnen ist hierüber Folgendes zu bemerken:

Die Papiersteuer (Ges. v. 4. Sept. 1871 u. 21. Juni 1873) ist Fabrikationssteuer und

318) Vgl. die für Oesterreich durch r.rl. Gesetz vom 26. Mai 1882 eingeführte Besteuerung des inländischen Mineralöls (Vollzugs-VO. v. 23. Juni 1882). Die Steuer ist eine vom Unternehmer der Mineralölraffinirung zu entrichtende Fabrikatssteuer und beträgt 6 fl. pro 100 Kilo raffinirtes Oel bis 0,870 Dichtigkeit des reinen Wassers. Umfassende Controlevorschriften für Fabrikation, Transport und Absatz (Transportcontrole, Verschleißregistrirung, Controlegebiet mit einem Radius von 5 Kilometer). Die an der Linie geschlossener Städte bisher erhobene Verzehrungssteuer für Mineralöl ist aufgehoben. Z. f. St.W. S. 787.

319) Ges. über die Besteuerungsrechte der Amtskörperschaften und Gemeinden v. 23. Juli 1877, Art. 18.

beträgt neben einer jährlichen Licenz von 20 Fr. für Fabrikanten und Großhändler 5—15 Fr. pro 100 ko in 4 nach der Qualität des Papiers abgestuften Sätzen.

Die Steuer auf Stearin- und Wachskerzen (Ges. v. 30. Dez. 1873) mit 0,3 Fres. pro ko Kerzen wird mittelst Stempelmarken (Vignetten) erhoben, mit welchen die in den Handel gelangenden Pakete zu versehen sind. Die Vignetten liefert die Verwaltung, der Fabrikant hat über deren Verwendung täglich die nöthigen Eintragungen zu machen. Zur Sicherung der Abgabe dient eine scharfe Kontrole der Detailleure, welche nur gesetzlich verpackte und vignettirte Waaren feil halten, nie mehr als ein Paket auf einmal anbrechen dürfen ꝛc. ꝛc. Zur Ergänzung der Kerzensteuer mehr aber noch als Korrelat des Petroleumzolles dient die finanziell übrigens ganz unerhebliche Fabrikationssteuer von inländischen Mineralöl (Gesetz v. 29. Dez. 1873); dagegen soll die (durch das gleiche Gesetz eingeführte) Steuer von nicht mineralischen Oelen sowohl das zu Beleuchtungszwecken dienende Oel, als auch das Speiseöl treffen. Die Steuer von nicht mineralischen Oelen wird jedoch nur als Eingangsabgabe (Thorsteuer) in Städten von 4000 Einwohner und darüber, und auch in solchen seit 1878 nur von Denjenigen erhoben, welche diese Oele einer Communalsteuer unterwerfen.

Die Essigsteuer (Ges. v. 17. Juli 1875, 5—62,5 Fres. inel. der Steuerzuschläge je nach dem Säuregehalt) dient hauptsächlich dem Zwecke ein Mittel zur besseren Kontrole der Getränkesteuern von Wein, Cider, Bier und Spiritus zu bieten, von welchen im Falle der Verwandlung in Essig die entrichtete Tranksteuer zurückzuvergüten ist.

In Monopolform werden die Steuer von Pulver und von Zündhölzchen erhoben. Das Pulvermonopol beruht in der Hauptsache auf dem Gesetze vom 13. fructidor V., welches die Fabrikation dem Kriegsministerium, den Verkauf an das Publikum dem Finanzministerium überträgt. Als Korrelat des Pulvermonopols dient die Dynamitsteuer (Gesetz v. 8. März 1875), welche jedoch als Fabrikationssteuer (2 Frcs pro ko) zur Erhebung kommt.

Die Zündhölzchensteuer war zuerst ganz ähnlich wie die Kerzensteuer als eine Vignettensteuer gedacht (Gesetz vom 4. Sept. 1871). Die hiebei erforderliche Ueberwachung der Fabrikation und des Handels zeigte sich aber so unwirksam, daß schon ein Gesetz v. 2. Aug. 1872 ein Monopol für den „Ankauf, die Fabrikation und den Verkauf der Streichhölzer brachte, dessen Einführung für Expropriation von Immobilien, Werkzeugen und Einrichtungen, sowie des Gewerbes der bestehenden Privatbetriebe ea. 30 Mill. Fres. kostete, und welches einer von einem früheren Fabrikanten zusammengebrachten Pachtkompagnie zur Ausbeutung überlassen ist. Die Pachtdauer ist auf 20 Jahre, der Pachtschilling auf 16,030,000 Fr. jährlich festgesetzt, mit entsprechendem Aufschlag für den Fall des Steigens der Konsumtion über die Summe von 40 Milliarden Streichhölzern; und neben einer besonderen Entschädigung für die dem Pächter überlassenen Fabrikräume zum Zweck der Fabrikation der zur Ausfuhr bestimmten Streichhölzer (0,008 Fr. pro 1000 hölzerne, und 0,04 Fr. pro 1000 Wachszündhölzer). cfr. hierüber insbes. von Kaufmann, die Finanzen Frankreichs.

Sehr zahlreich waren namentlich in England die neben den großen Verbrauchssteuergruppen der Besteuerung weiter noch unterworfenen einheimischen Produkte, wo die der Verkehrsbesteuerung angehörige Accise außer Kerzen, Talg, Wachs, Papier, Seife, Essig, wie in Frankreich noch eine Menge anderer Dinge wie Ziegel und Backsteine, Glas, Leder, gedruckte Stoffe, Stärke, Gold und Silberdraht und selbst Steinkohlen ergriff. Alle diese Abgaben gehören aber für England der Finanzgeschichte an. Thatsächlich besteht daselbst neben den großen Getränkesteuern von Branntwein und Bier nur noch die ein Correlat des Kaffee- und Zichorienzolls bildende Accise von Cichorien einheimischen Ursprungs mit übrigens ganz untergeordnetem finanziellem Ertrage (1744 Lstr. v. 1882—83). Sie beträgt dermalen ½ penny per ¼ Pfund und wird neuerdings als Vignettensteuer unter Verwendung von Verschlußzettel-Stempeln mit Paketirungszwang erhoben (Steuerverwilligungs-Gesetz v. 1882—83 s. hierüber Z. f. St.W. 39, S. 788).

Bedeutender sind die Stempelabgaben von dem im Königreiche verarbeiteten Gold und Silber (79,024 Lstr.), von Spielkarten (15,212 Lstr.) und von Apothekerwaaren (154,774 Lstr.), welche den in Gebühren- bezw. Stempelform erhobenen Verkehrssteuern angehören, aber doch zugleich als Aufwandssteuern auch hieher gerechnet werden können. (cfr. Abh. IX „Verkehrssteuern“). Die Transportsteuern von Stadt- und Landkutschen, von Miethpferden und Miethkutschen, insbesonders die 5 %ige Ertragssteuer von der Gesammteinnahme der Eisenbahnen aus der Personenbeförderung (810,467 Lstr. v. 1882—83) werden selbst den Fall der Ueberwälzung auf das Publikum vorausgesetzt zum mindesten ebenso häufig als Erwerbssteuern wie als Aufwandssteuern wirken. (cfr. hierüber Abh. IX „Verkehrssteuern“).

2. Die Besteuerung ausländischer Producte (Zölle).

(Siehe die folgende Abh. VIII von Riecke.)

2. Directe Aufwandssteuern.

1. Directe Aufwandssteuern im Allgemeinen [320]).

§ 31. Als ein Maßstab der Leistungsfähigkeit kann nicht bloß die Consumtion von Verbrauchsgegenständen angesehen werden, welche durch den Verbrauch zerstört werden, sondern wohl mit demselben Rechte auch die Benutzung und Verwendung jener Bestandtheile des Nutzvermögens eines Volkes, welche beim Gebrauche ihre Nutzungen nur allmälig abgeben. An sich läßt sich kein vernünftiger Grund dafür geltend machen, daß die Besteuerung nur das Verbrauchsvermögen eines Volkes belasten, sein Nutzvermögen aber steuerfrei lassen soll. Es hat auch nicht an Versuchen gefehlt, den Besitz solcher Vermögensgegenstände unmittelbar bei demjenigen zu erfassen, welcher aus deren Benutzung einen Genuß zu ziehen vermag, wobei man von der Voraussetzung ausging, daß diesem Genuß auch die sonstige Leistungsfähigkeit des Besteuerten entsprechen werde. Aufwandssteuern dieser Art sind daher Besitzsteuern im Gegensatz zu Verkehrssteuern, indem sie das Vermögen nicht im Flusse des Vermögensverkehrs, sondern für die Zeit steuerlich erfassen, während welcher es in der Hand des Besitzers ruht; sie sind direkte Steuern im Gegensatz zu indirekten Steuern, da sie unmittelbar demjenigen auferlegt werden, welcher die Steuer wegen der durch seinen Besitz angezeigten Steuerfähigkeit auch tragen soll.

Aber nicht viele Gegenstände des Nutzvermögens lassen sich mit solchen direkten Aufwandssteuern belegen, weil nur wenige so offen zu Tage liegen, daß sie erfaßt werden können, ohne ein unerträgliches Eindringen in Privatverhältnisse nöthig zu machen. In der Hauptsache sind es Wohnungen, Wagen, Pferde, Bediente und Hunde, auch Wappen, Waffen u. dgl., auf welche sich die direkte Aufwandsbesteuerung beschränkt.

2. Die Wohnungssteuer.

§ 32. Der für die Wohnung gemachte Aufwand kann allerdings eine besondere individuelle Steuerkraft anzeigen [321]). Aber keineswegs trifft dies in allen Fällen zu und die Besteuerung nach dem Wohnungsaufwand gestattet jedenfalls keine gleichmäßige Vertheilung der Steuerlast nach der Leistungsfähigkeit. Der Wohnungsaufwand ist wesentlich bedingt durch die Zahl der Familienglieder. Die Wohnungssteuer belastet daher bei gleichem Einkommen den Vater einer zahlreichen Familie stärker, wirkt also umgekehrt progressiv. Dasselbe Verhältniß wie bei der Größe der Familie ergiebt sich auch im Hinblick auf die Größe des Einkommens, indem je kleiner das Einkommen, desto größer die Quote ist, welche die Wohnungsmiethe in Anspruch nimmt. Die Wohnungssteuer steht daher auch im Hinblick auf das Einkommen im umgekehrten Verhältniß zu der durch das Einkommen bedingten Leistungsfähigkeit. Dazu kommen die ungleichmäßigen Wirkungen einer nach den Miethpreisen umgelegten Wohnungssteuer für Stadt und Land und von Ort zu Ort.

Ein erschwerender Umstand ist ferner, daß bei Bewohnung eigener Wohnungen die Wohnsteuer mit der Gebäudeertragssteuer concurrirt, indem sie die mit der direkten Erwerbssteuer getroffene, als Ertrag des Hauses gedachte Wohnung mit einer zweiten direkten Steuer von der als Gegenstand eines Aufwands gedachten Wohnung belastet [322]).

Die Wohnungssteuer kann daher als eine rationelle, den Grundsätzen der Besteuerung entsprechende Aufwandssteuer nicht empfohlen werden. Am ehesten könnte sie noch für Communalsteuerzwecke zugelassen werden, bedingt dann aber Ausnahmen für die Bewohner

320) Rau III. § 425–427.

321) Schäffle, St.Polit. S. 393; J. G. Hoffmann, die Lehre von den Steuern, S. 233; Pfeiffer II. S. 482 ff.

322) Eine Staatsgebäudesteuer und eine communale Wohnungssteuer schließen sich natürlich gegenseitig so wenig aus als eine Staatsgebäudesteuer mit communalen Steuerzuschlägen.

eigener Gebäude, wenn von solchen auch eine communale Gebäudesteuer zu entrichten ist, und starke Degression der Steuersätze für den nothwendigen Wohnbedarf mit Abstufungen desselben nach der Familienzahl.

Als Maßstab für die Bemessung der Wohnungssteuer ist außer dem Miethwerthe auch die Zahl der Feuerstellen, sowie die Zahl der Thüren und Fenster benutzbar, beides als objektive Merkmale für die Größe der Wohnung.

Die Bemessung nach der Zahl der Thüren und Fenster vermeidet bei einer Landessteuer die Ungleichheiten einer Miethssteuer für Stadt und Land und von Ort zu Ort, auch vermeidet sie die Schwierigkeiten der Einschätzung des Miethwerthes für die in Benutzung des Eigenthümers stehenden Wohnungen, welche namentlich auf dem Lande die Regel ist. Für städtische Steuern ist wohl die Miethsteuer geeigneter.

Dieselben Merkmale und außerdem der Capitalwerth eines Hauses können übrigens auch für die Bemessung des Ertrags des im Hause angelegten Capitals, also für eine als direkte Ertrags- oder Erwerbssteuer gedachte Gebäudesteuer benutzt werden. Ob eine nach jenen gemeinschaftlichen Bemessungsgrundlagen angelegte Steuer als Wohnungs- oder Gebäudesteuer, als direkte Aufwands- oder als direkte Erwerbssteuer anzusehen ist, darüber kann nur die Stellung solcher Steuern im Steuersystem des betreffenden Landes Aufschluß geben [323]).

3. Directe Luxussteuern [324]).

§ 33. Die Besteuerung von Gegenständen des Luxusgebrauchs ist eine Maßregel der ausgleichenden Gerechtigkeit, sie dient zur Vertheilung der Steuerlast auf das dem Verbrauche über den nothwendigen Lebensunterhalt dienende Nutzvermögen der höheren und höchsten Gesellschaftsclassen in derselben Weise, wie die Steuern von geistigen Getränken den Luxusverbrauch der unteren und mittleren Volksclassen zu belasten bestimmt sind. Nur erreichen sie ihren Zweck minder vollkommen und sind weniger einträglich. Gleichwohl wirkt ihre Belastung social versöhnend. Sie haben daher, wenn auch ihnen eine erheblichere finanzielle Bedeutung nicht zukommt, gleichwohl ihren guten Sinn. Eine hohe Belastung ertragen die gewöhnlich vorkommenden Steuern dieser Art nicht, da sich andernfalls der Luxus denselben durch Annahme anderer Richtungen zu entziehen weiß. Bei der Hundeabgabe hat ein höherer Steuerfuß nicht selten und mit Erfolg den ausgesprochenen polizeilichen Zweck, der Vermehrung der Zahl der Hunde entgegen zu wirken.

Die größte Entwicklung haben Abgaben dieser Art in Frankreich und England gefunden [325]). Für Deutschland sind nur die Hundeabgaben hier anzuführen [326]).

323) Da die französische Grundsteuer (contribution foncière) nicht bloß das durchschnittliche reine Einkommen von Grundstücken, sondern auch dasjenige von Gebäuden zum Gegenstand hat, so muß die Thür- und Fenstersteuer (contribution portes et fenêtres, Ertrag pro 1880: 42,035,400 Fr.) als eine wirkliche staatliche Wohnungssteuer angesehen werden, welche, da außerdem auch noch eine Gewerbesteuer als direkte Erwerbs- oder Ertragssteuer erhoben wird, in Gemeinschaft mit der nach dem 3tägigen Arbeitslohn und dem Betrag der Wohnungsmiethe bemessenen Personal- und Wohnungssteuer impôt personnel et mobilier, Ertrag pro 1880: 60,957,000 Fr.) bestimmt ist, den von der persönlichen Thätigkeit und dem beweglichen Vermögen herrührenden Theil des Einkommens zu treffen, also eine direkte Ertragssteuer vom Dienst- und Berufs- und vom Capital- und Renten-Einkommen zu ersetzen. (v. Reitzenstein, das Communalsteuersystem Frankreichs 2c. in S. d. V. f. S. XII. S. 124 ff.) — Umgekehrt scheint uns die nach dem Miethswerthe der Häuser eingeschätzte Haussteuer (Ertrag pr. 1879/80: 1,602,690 £) in England neben der income-tax wie eine als Miethsteuer construirte Gebäude-Ertragssteuer aufgefaßt werden zu müssen, welche auch neben der Einkommensteuer vom unbeweglichen Vermögen zur stärkeren Belastung des fundirten Einkommens aus Gebäuden principiell wohl zuläßig erscheint. (Vocke, S. 461 ff. Dort auch die Geschichte dieser Steuer.) In Deutschl. erscheint die Wohnungsst. meistens nur als Gemeindest., hier übrigens theilw. mit bedeutender Belastung (Berlin, Frankfurt a M.).

324) J. G. Hoffmann, S. 225 ff.; Pfeiffer II. S. 494 ff.

325) Hundeabgaben bestehen in Baden pro 1881 mit 283,506 M., in Baiern pro 1882 mit 860,000 M., Hamburg pro 1880 mit 55,300 M., Hessen pro 1879/82 mit 140,070 M, Lübeck pro

In Frankreich gehört zu den direkten Luxussteuern außer der Wagen- und Pferdesteuer noch die Billardsteuer, sowie die Abgaben von geselligen Vereinen, sämmtliche verhältnißmäßig neueren Datums. Finanziell ist nur die Wagen- und Pferdesteuer (10,186,460 Fr. pro 1884) von einiger Bedeutung. Der im Jahre 1862 eingeführten, im Jahre 1865 aufgehobenen, durch Gesetz vom 23. Juli 1872 auf breiterer Grundlage und mit erhöhten Sätzen wieder eingeführten Steuer unterliegen: 1) Die zum Transport von Personen dienenden Wagen, mit Ausnahme aller nicht in Federn hängenden Wagen, der zum öffentlichen Dienst und daher den Abgaben für öffentliche Fuhrwerke unterliegenden Wagen, der zum Verkauf, sowie der zum Militärdienst gehaltenen Wagen. 2) Die zur Bespannung eines steuerpflichtigen Wagens dienenden Pferde, sowie die Reitpferde, also mit Ausnahme der für die Landwirthschaft, die Industrie, oder zur Zucht benützten Thiere, sowie der zum Verkauf gehaltenen. Beiderlei Abgaben werden je in einem festen Jahresbetrage erhoben, welcher nach der Größe der betr. Gemeinde abgestuft, bei Wagen überdies für 4räderige und für 2räderige verschieden bemessen ist. Die Abgabe, von welcher 5% der Gemeinde zu gut kommen, bewegt sich für 4räderige Wagen zwischen 10 und 60 Fr., für 2räderige Wagen zwischen 5 und 40 Frc., für Pferde zwischen 5 und 25 Fr. Die Erhebung der Abgabe beruht auf dem Deklarationszwange der Steuerpflichtigen, mit der Maßgabe, daß eine einmal gemachte Deklaration so lange gilt, bis dieselbe widerrufen oder modificirt wird.

Ebenfalls auf dem Deklarationszwang beruht die Billardsteuer und die Abgabe von geselligen Vereinen (Ertrag von 1884 zus. 2,512,500 M.). Deklarationspflichtig ist bei der Billardsteuer (Ges. v. 16. Sept. 1871) der Besitzer von Billards, gleichviel ob von öffentlichen oder privaten, bei der Vereinssteuer (ebenfalls Ges. v. 16. Sept. 1873) der Vorstand, Sekretär oder Schatzmeister des Vereins.

Die Billardsteuer, welche nach der Größe der Gemeinden abgestuft ist, beträgt 6,15 bis 13 Fr. in Paris 60 Fr. pro Jahr. Die Vereinssteuer besteht in einem 20 %igen Abzug von den Mitgliederbeiträgen. Frei sind die zum Verkauf feilgehaltenen Billards, sowie die gelehrten und wohlthätigen Vereine. Vgl. hierüber v. Kaufmann, die Finanzen Frankreichs S. 255 ff., 259 und 260.

Aelter als in Frankreich sind die direkten Luxussteuern in England, wo sie die Steuern für Kutschen, für Pferde, für Wappen, für Dienstboten, für Haarpuder, und für Hunde noch in sich begreifen. Weitere Steuern auf Hüte, auf Handschuhe und auf Uhren sind nach kurzem Bestehen schon zu Ende des vorigen, bezw. Anfang des gegenwärtigen Jahrhunderts wieder aufgehoben worden.

Finanziell am bedeutendsten ist die Kutschen- und Pferdesteuer, welche als direkte Luxussteuer für diejenigen, welche ausschließlich für den eigenen Gebrauch Kutschen und Pferde halten können, die Transportverkehrsteuern für Stadt- und Landkutschen, Miethpferde und Miethkutschen und die Eisenbahnabgabe (s. u. Verkehrssteuern) ergänzt, und welcher offenbar die französische Wagen- und Pferdesteuer nachgebildet worden ist. Frei von der direkten Luxussteuer sind, abgesehen von den der erwähnten Transportverkehrssteuer unterliegenden Stadt-, Land- und Miethkutschen und Miethpferden, die Wagen zu gewerblichen und landwirthschaftlichen Zwecken, sowie die Pferde hiefür, endlich die Pferde der Pferdeverleiher und Pferdehändler, der Offiziere, sowie die zur Nachzucht bestimmten Pferde. Bei der Wagensteuer bestehen besondere Steuersätze für die Wagen mit 4, und für die Wagen mit 2 Rädern, wobei in beiden Abgabenklassen die Abgabe je wieder mehrfach abgestuft ist, theils nach dem Durchmesser der Räder, theils danach, ob ein- oder mehrspännig ꝛc. ꝛc.

Die Pferdesteuer hat besondere Steuersätze für Rennpferde, für Pferde über 13 Faust Höhe, für kleine Pferde und Maulthiere, für Pferde zu anderen Zwecken und von Frachtfuhrleuten. Richtiger wäre es wohl die letzteren mit den Miethpferden der Transportverkehrssteuer zu überweisen, als sie der Abgabe für Luxuspferde zu unterstellen.

Bei der Dienstbotensteuer kommen nur die männlichen in Betracht, mit Unterscheidung der über 18 Jahre alten, und der jüngeren. Steuerfrei sind die als Bediente der Offiziere dienenden Soldaten, und die Kutscher ꝛc. für Stadt- und Landkutschen und der Pferdevermiether. Ein Anhängsel der Dienstbotensteuer ist die Steuer für Haarpuder eine Art Zusatzsteuer für gepuderte Diener, eine Mode, welche sich bei den höheren Classen vielleicht wegen der Steuer in England bis heute erhalten hat.

Für das Recht, Wappen zu führen, wird eine Licenz in verschiedenen Sätzen erhoben, je nachdem der Wappenführende auch zum höchsten Satze der Kutschensteuer verpflichtet ist, oder nicht. Die Hundesteuer hat neben dem allgemeinen Steuersatz (12 sh.) einen etwas höheren besonderen Satz für Wind- und Jagdhunde. Steuerfrei sind die Hunde unter 6 Monat, dann die Hirtenhunde.

Nach dem Rechnungsabschluß pro 1882—83 trug die Wagen- und Pferdesteuer 554,309 Pfd., die Bedientensteuer 136,957 Pfd., die Wappensteuer 78,275 Pfd., die Hundesteuer 333,142 Pfd.

1880 mit 11,400 M., Sachsen-Coburg-Gotha pro 1877/81 mit 32,393 M., Waldeck 1878/80 mit 7800 M., Württemberg 1879/81 mit 212,700 M.

326) Vgl. die näheren Ang. hierüber oben § 21.

VIII.

Specielle Steuerlehre. III. Theil.

Zölle und Rübenzuckersteuer.

Von

Karl Victor Riecke.

I. Zölle.

Literatur: Die Zolltarife des In- und Auslandes. Nach dem gegenwärtigen Stande der autonomen Gesetzgebung und des internationalen Vertragsrechts. Ein Supplementband zum Deutschen Handelsarchiv. Berlin 1884.

§ 1. Unter den Aufwandssteuern bilden die Zölle eine Gruppe für sich. Ihre Eigenthümlichkeit ist zunächst eine formelle; Gegenstände der verschiedensten Art werden mit einer Steuer belegt, wenn sie über die Grenze eines Steuer- oder Zollgebiets gehen. Ein solches Steuer- oder Zollgebiet kann ein einzelner Staat oder ein Staatenverein oder auch nur ein Theil eines Staats oder selbst eine einzelne Gemeinde bilden; Zölle, Uebergangssteuern, Octrois fallen hier unter den gleichen Gesichtspunkt. Die in solcher besonderen Form zur Erhebung gelangenden Abgaben haben sich jedoch zugleich zu einem eigenartigen, in sich abgeschlossenen System von Steuern entwickelt, welche, vorwiegend Aufwandssteuern, doch mit den auf dieselben oder auf verwandte Artikel gelegten inneren Steuern nicht gerade nothwendig sich decken, in der Regel auch einen weit größeren Kreis von Gegenständen umfassen und über das Gebiet der Aufwandssteuern hinaus oft mit den Verkehrssteuern sich berühren. Als solche hat sie schon die Gesetzgebung des Königreichs Württemberg im Jahre 1808 aufgefaßt, wo der Accise, als der Steuer von den Geschäften und Handlungen des inneren Verkehrs, ergänzend der Zoll gegenübergestellt wurde von den in das Königreich einkommenden und aus demselben abgehenden Gütern. — Die volkswirthschaftliche Funktion der Schutz- und Kampfzölle ist hier nicht zu erörtern; hier ist allein die Aufgabe, die Zölle von ihrer finanziellen Seite aus, in ihrer finanzwissenschaftlichen Begründung, nach ihrer Bedeutung fürs Budget und vom Standpunkt der Finanztechnik, in das Auge zu fassen. An der Hand der Zolltarife soll daher gezeigt werden, welche verschiedenerlei Steuern, dem Gegenstand und der Art nach, als Zölle zur Erhebung kommen. Und daran wird sich sodann nach den Zollordnungen anzureihen haben eine gedrängte Aufzählung der Einrichtungen, welche getroffen sind auf der einen Seite zum Schutz gegen Schmuggel und zur Verhinderung der Contrebande, auf der anderen Seite auch wieder zur Erleichterung von Gewerbe und Handel bei der Entrichtung der Zölle, welche schließlich ja auch nicht von diesen letzteren getragen werden sollen.

§ 2. Es ist ein vielgestaltiges, buntes Bild, welches die *Zolltarife* der bei dem internationalen Verkehr hauptsächlich betheiligten Staaten dem Betrachtenden zeigen.

Von der *Durchfuhr* allerdings werden jetzt, abgesehen von Griechenland (bis 1884) und von der Türkei, — ferner außerhalb Europa's von China, Mexiko, — wohl nirgends mehr Zölle erhoben, seitdem insbesondere im Deutschen Zollverein mit dem 1. März 1861 das künstliche Gebäude der Durchgangsabgaben, in Folge der Zollvereinsverträge von 1864 und der Friedensverträge von 1866 auch das ergänzende System der Rheinschifffahrtsabgaben gefallen ist. Das deutsche Zollgesetz von 1869, die schweizerische Bundesverfassung von 1874, das österreichisch-ungarische Zollgesetz von 1882 Art. 2 Abs. 3 sprechen übereinstimmend den Verzicht auf Durchfuhrzölle aus, und durch die deutsch-rumänische Handelskonvention von 1877 Art. IX hat derselbe auch seine internationale Sanktion erst kürzlich wieder erhalten.

Auch die *Ausfuhrzölle* bilden nur etwa noch in der Türkei, wo sie, ausgenommen Tabak und Salz, allgemein mit 1 Prozent des Werths erhoben werden, einen *wesentlichen* Bestandtheil des Zollwesens (vgl. den Handelsvertrag mit dem Zollverein v. 20. März 1862).

Die *Schweiz* zieht aus Ausfuhrzöllen jährlich 400 000 Fr. und will solche nach den Verhandlungen bei Aufstellung des Tarifentwurfs von 1878 auch ferner noch erheben von Pferden, Eseln, Rind- und Schafvieh, Schweinen, ferner von Holz und Kohlen, Gerberrinde und Lumpen zur Papierfabrikation. Auch *Oesterreich-Ungarn* hält nach dem Tarifgesetz von 1882 noch den letzteren Zoll fest, ebenso *Rußland*, wo außerdem unverarbeitete Knochen, Blutegel, Seidenraupeneier und Galmei ausgangszollpflichtig sind. Mehr Ausfuhrabgaben hat *Italien* von verschiedenen eigenthümlichen Erzeugnissen seiner Natur und seines Bodens, seines Gewerbefleißes und seiner Kunst, z. B. für See- und Steinsalz 22 Ct. von der Tonne, für Schwefel 1 Fr. 10 Ct. vom metr. Ctr., 2 Fr. 20 Ct. für Borsäure und Weinstein. Rohe Seide hat 38½ Fr., Seidenabfälle haben 8 Fr. 80 Ct. zu bezahlen; Sammlungsgegenstände 1% des Werths. Weiter wird auch dort besteuert die Ausfuhr von Lumpen, dann noch von einigen Erzen, von Sämereien, Fellen, Färbe- und Gerbematerialien. Die übrigen Ausfuhrzölle des Tarifs von 1878 sind inzwischen in Folge neuerer Handelsverträge gefallen. In *Deutschland* sind mit dem 1. Oktober 1873, in *Frankreich* durch das Tarifgesetz vom 7. Mai 1881 die letzten Ausfuhrzölle gefallen. Auch *Großbritannien* und die Vereinigten Staaten von *Amerika* (Hock, S. 7) kennen solche nicht. Wenn endlich in dem schweizerischen Tarifentwurf von 1878 und dem Zolltarif von 1882 noch ein allgemeiner Ausgangszoll von 20 Ct. (16 Pf.) für 100 kg aufgeführt wird, so ist dies nichts anderes als eine *statistische Gebühr*, wie eine solche durch das Gesetz vom 20. Juli 1879 auch in Deutschland eingeführt wurde und von der überdies eine größere Zahl mit einer noch niedrigeren Abgabe belegter Artikel, wie alle dem höheren Ausgangszoll unterliegenden Gegenstände ausgenommen sind.

§ 3. Weit größer ist die Mannigfaltigkeit bei den *Einfuhrzöllen*. Schon äußerlich, welcher Unterschied zwischen der schlichten Einfachheit des britischen Zolltarifs und dem systematisch angelegten Zolltarif der österreichisch-ungarischen Monarchie, der mit dem dazu gehörigen Waarenverzeichnisse auch seinem äußeren Umfange nach ein wahres technologisches Handbuch von allgemeinerem Werthe darstellt! Und während auf der einen Seite der britische Zolltarif, abgesehen von denjenigen Zöllen, welche lediglich Ausgleichungsabgaben für die Accise von britischem Malz und britischen Spirituosen und für die Stempelgebühr auf britische Fabrikate (so für Gold- und Silbergeschirr) bilden sollen, nur noch Cichorien und andere vegetabilische Stoffe ähnlicher Art, Feigen und Feigenkuchen, Kaffee, Kakao und Chokolade, Korinthen, Pflaumen, Rosinen, Spielkarten, Tabak und Tabakfabrikate, Thee und Wein ausdrücklich als zollpflichtig benennt; während ferner auch das deutsche Zollgesetz von 1869 in § 3 den Grundsatz aufstellt, daß die aus dem Auslande eingehenden Gegenstände zollfrei sein sollen, soweit nicht der Vereinstarif einen Eingangszoll festsetzt; heißt es dagegen in den Tarifgesetzen der Schweiz und Italiens, die im Tarif für die Einfuhr nicht besonders genannten Gegenstände seien analog den aufgestellten Positionen zu tarifiren; wird endlich in dem österreichisch-ungarischen Tarifgesetze von 1882 Art. 2 Abs. 1 gesagt: In der Einfuhr ist jede Waare zollpflichtig, soweit sie nicht ausdrücklich als zollfrei erklärt ist.

Auch der Tarif des Deutschen Zollvereins hatte bis zum 1. Juli 1865 einen ähnlichen Satz an der Spitze: ein halber Thaler vom Centner Bruttogewicht sollte in der Regel bei dem Eingang und weiter keine Abgabe bei dem Verbrauch im Lande, noch auch dann erhoben werden, wenn Waaren ausgeführt werden. Dieser „*allgemeinen Eingangsabgabe*“ gegenüber galten die übrigen Sätze, die höheren wie die niedrigeren Eingangszölle, die Ausgangsabgaben und die Zollbefreiungen, als Ausnahme. Der Ertrag jener allgemeinen Eingangsabgabe wurde zu Anfang der sechziger Jahre noch zu 300 000 Thlr. angegeben. Als man jedoch näher zusah, hat sich gezeigt, daß man dieselbe füglich entbehren konnte, da die überwiegende Mehrzahl der Artikel, welche durch das amtliche Waarenverzeichniß auf sie verwiesen waren, unter bestimmte andere Nummern des Tarifs gehörten, — einzig und allein mit folgenden Ausnahmen: Abbildungen von Vögeln mittelst aufgeklebter Federn, Bälge von Vögeln (nicht zur Pelzwerkbereitung), ungegohrenes Birkenwasser, Insekten für Kabinete, getrocknete Kräuter und Pflanzen für Sammler, Mumien, anatomische und naturhistorische Präparate, ausgestopfte Thiere. Damit war die Frage zweifellos zu Gunsten derjenigen entschieden, welche wie der Verfasser dieser Zeilen in dem vom September 1862 datirten Aufsatze über die Tarifreform im Zollverein (Z. f. St.W. 19, S. 319 ff.) für die Zollpflichtigkeit nur der im Tarif ausdrücklich aufgeführten Artikel und gegen den Fortbestand einer allgemeinen Eingangsabgabe sich erklärt hatten. Der Zolltarif von 1865 erhielt daher eine eigene letzte Nummer 44, laut welcher Artikel, die unter keiner der vorangehenden Nummern begriffen sind, zollfrei wurden. Nachdem dieser Grundsatz dann in dem Zollgesetz von 1869 § 3 Aufnahme gefunden hatte, konnte die Nr. 44 entbehrt werden und ist sie in dem Zolltarif von 1879 auch weggeblieben — „als bedeutungslos“, wie es in den Motiven heißt, womit zugleich bewiesen ist, daß der kurz zuvor genommene Anlauf, die allgemeine Eingangsabgabe wiederherzustellen, in dieser Form bald wieder aufgegeben wurde.

§ 4. Die Zölle sind entweder *Werthzölle* oder *spezifische Zölle*: die letzteren theils *Gewichtzölle*, theils *Stückzölle*. Werthzölle scheinen das natürliche und richtigere zu sein; sie drücken das Verhältniß der Steuer zum Aufwand am kürzesten aus, und daß sie praktisch möglich sind, hat das Beispiel von Frankreich bewiesen, — wie man auch auf dem Gebiet der inneren Aufwandssteuern an dem württembergischen 11% der Ausschankpreise betragenden Weinumgeld einen in die Jahrhunderte zurückreichenden Vorgang einer Werthsteuer besitzt. Es geht jedoch mit den Werthzöllen, wie noch mit manchem anderem im Finanzwesen, das am einfachsten Scheinende ist nicht immer auch das am leichtesten Durchführbare. Die Werthzölle erfordern zu ihrer Durchführung einen verwickelten Apparat; sie bedingen u. A. die Einräumung eines Vorkaufsrechts an die Zollbeamten, nöthigen zu Beschränkungen in den Abfertigungsbefugnissen der Mehrzahl der Zollämter, zwingen dadurch unter Umständen den Verkehr in die Richtung über wenige bevorzugte Plätze. In den Vereinigten Staaten von Amerika muß ferner jede Faktura, auf welche sich eine Werthdeclaration stützt, *eidlich* anerkannt werden, sind außerdem umständliche amtliche Werthsermittlungen vorgesehen. Es hat sich deshalb wenigstens in Europa die Praxis immer mehr für die spezifischen Zölle entschieden.

Selbst in *Frankreich* hat sich nach dem Gesetz vom 7. Mai 1881 der Uebergang zu solchen im wesentlichen vollzogen, nachdem es Großbritannien nicht gelungen ist, die wie es scheint dessen Interesse mehr entsprechenden *Werthzölle* wenigstens für den Konventionaltarif (s. unten § 5) nochmals durchzusetzen. Seine eigenen Werthzölle freilich hat *England* schon 1860 aufgegeben. Der Zolltarif des *Deutschen Reichs* hat, übrigens erst seit 1865, nur *einen* Werthzoll für Eisenbahnfahrzeuge (6 und 10%), mußte aber schon deshalb in das Zollgesetz von 1869 § 93 eine entsprechende Bestimmung aufnehmen. Allerdings enthielt das preußische Zollgesetz von 1818, der Ausgangspunkt des heutigen deutschen Zollrechts, den Satz, daß außer dem Einfuhrzoll von 15 Sgr. vom Ctr. von mehreren fremden Waaren bei deren Verbleiben im Lande eine Verbrauchssteuer erhoben werden solle, welche bei Fabrik- und Manufakturwaaren 10 vom Hundert des Werths nicht übersteigen dürfe und geringer sein werde, wo es unbeschadet der inländischen Gewerbsamkeit geschehen könne. Praktisch aber sind jene Werthprozente in spezifischen Zöllen von Anfang an ausgedrückt worden. Den *Gewichtzöllen* lag zuerst der preußische Ctr. von 110 Pfd., dann seit 1840 der Zoll-Ctr. = 50 kg = 106.9 preuß. Pfd. zu Grunde. Seit 1879 bildet der metrische Ctr. von 100 kg die Gewichtseinheit. Der Zoll wird nach dem *Brutto*-Gewicht erhoben, wenn der Zollsatz 6 ℳ nicht übersteigt und bei folgenden höher versteuerten Artikeln: weißem Hohlglas, Fenster- und Tafelglas, Hopfen, Muschel- und Schalthieren aus der See, Spielkarten. Sonst bildet die Verzollung nach dem *Netto*gewicht die Regel; die Feststellung desselben wird erleichtert durch die vom Bundesrath bestimmten, der üblichen Verpackungsart angepaßten Tarasätze. Bei Bau- und Nutzholz wird die Wahl gelassen, ob der Zoll, statt nach dem Gewicht, nach dem *Festmeter*, bei frischen Südfrüchten, ob er nach der *Stückzahl* berechnet werden soll. Für die Verzollung der Heringe bildet die Tonne (als Gebinde, nicht als

Gewicht), für die Zölle von Vieh, Wagen und Schlitten, von Damen- und Strohhüten u. dgl. die Stückzahl die vorgeschriebene Steuereinheit. — Oesterreich kennt nach dem Tarifgesetz von 1882 keine Werthzölle. In dem Zolltarife der Schweiz kommen solche nur ausnahmsweise vor. Der schweizerische Tarifentwurf von 1878 beruhte auf der Skala: im Maximum 1% des Werths für Rohstoffe, 2% für Halbfabrikate, 3% für Fabrikate, 5% für Confektionswaaren, 10% für Luxusgegenstände. Danach sind die spezifischen Zölle bemessen. — Werthzöllen in größerer Zahl begegnet man in den Tarifen von Belgien (5, 6, 10 und 15 Proz.) und den Niederlanden (1, 3, 5 und 10 Proz.). — Auf Werthzöllen überhaupt aber beruht noch heute der Zolltarif der Vereinigten Staaten von Amerika (10 bis 50, in einzelnen Fällen, für Spielkarten z. B., sogar 100 Proz.).

§ 5. Bei dem Einfuhrzolltarif wurde in Frankreich bis vor Kurzem unterschieden zwischen der Einfuhr zu Lande und der Einfuhr zur See, und bei der letzteren war die Behandlung wieder eine andere, je nachdem die Einfuhr direkt aus den französischen Kolonien oder aus den Erzeugungsländern unter französischer Flagge, oder aber erst nach vorheriger Berührung anderer europäischer Häfen, oder nach vorheriger Lagerung in Entrepots erfolgte. Eine andere Form dieser Unterscheidungen sind die Zuschlagsteuern (surtaxes d'entrepôt), sowie die besonderen Zölle für die Kolonialprodukte in dem Tarif von 1881. Auch die Gegenüberstellung eines allgemeinen und eines vertragsmäßigen Tarifs ist zunächst eine französische Einrichtung. Doch begegnet man etwas Aehnlichem auch anderwärts. Bei den älteren Handelsverträgen war das Absehen vorwiegend darauf gerichtet, dem einen Kontrahenten in dem Gebiete des anderen besondere Vortheile vor jeder dritten Nation zu verschaffen und demgemäß je für die wichtigsten Exportartikel möglichst niedrige Eingangszölle in anderen Staaten ausschließlich zu erlangen. Noch der österreichisch-deutsche Handelsvertrag vom 19. Februar 1853 beruhte auf solchen Voraussetzungen, brachte aber außerdem, als ersten Schritt auf dem später nicht weiter verfolgten Wege zu einer Zolleinigung von 70 Millionen Seelen, beiderseits ausgedehnte Vertragstarife für den Zwischenverkehr zwischen Oesterreich und dem Zollverein. Mit dem britisch-französischen Handelsvertrag vom 23. Januar 1860 gelangte sodann das Princip der gegenseitigen Behandlung auf dem Fuße der meist begünstigten Nation zur Geltung, vermöge dessen die vertragenden Theile sich jetzt mehr dagegen sicher zu stellen suchen, daß nicht im Gebiete des anderen Theils dritte Nationen günstiger behandelt werden können. Zugleich hatte Frankreich den Vertrag von 1860 zur Durchführung einer Tarifreform in der Richtung der Erleichterung des Verkehrs benutzt und sich bereit erklärt, die mit England vereinbarten Zollsätze auch denjenigen anderen Nationen einzuräumen, welche entsprechende Gegenvortheile bieten und auf der gleichen Grundlage mit ihm abschließen würden. Neben dem vertragsmäßigen Tarif aber sollte allen dritten Nationen gegenüber, mit denen kein Vertrag zu Stand käme, der allgemeine Tarif in Kraft bleiben. In den letzten Jahren hat die französische Regierung, einer anderen Richtung folgend, die Verträge der sechziger Jahre, soweit es anging, gekündigt und zunächst einen neuen allgemeinen Zolltarif gesetzlich festgestellt, der verglichen mit dem bisherigen Vertragstarife manche Zollerhöhungen bringen würde. Inzwischen sind jedoch Handelsverträge behufs Erhaltung mindestens der bisherigen Sätze mit Belgien, Großbritannien, Italien, Oesterreich-Ungarn, Portugal, mit Rußland, der Schweiz, Spanien und anderen zum Abschlusse gekommen. Für Deutschland war dies insofern wichtig, als das Deutsche Reich durch Art. 11 des Friedensvertrags vom 10. Mai 1871 das Recht der meistbegünstigten Nationen dauernd von Frankreich zugesichert bekam, allerdings mit der Beschränkung, daß ausgenommen sein sollen die Begünstigungen, welche einer anderen Nation gewährt würden, als England, Belgien, Niederland, Schweiz, Oesterreich, Rußland. Der preußisch-französische Handelsvertrag vom 2. August 1862 hatte seiner Zeit den doppelten Zweck verfolgt, neben einer erleichterten Einfuhr nach Frankreich zugleich eine Reform des deutschen Zolltarifs in freierer Richtung durchzusetzen. Nachdem aber diese Zwecke erreicht waren, ging man in Deutschland einen Schritt weiter als in Frankreich, sofern man dort den Vertragstarif sofort generalisirte. In gleicher Weise wurde verfahren, nachdem man auch mit Oesterreich, Belgien und der Schweiz noch weitere Zollermäßigungen und Zollbefreiungen verabredet hatte, welche nun deutscherseits ebenfalls sofort für allgemein giltig erklärt worden sind. Der Rückschlag ist nicht ausgeblieben, die Zeiten wechselten und man hatte es zu tragen, sich die Hände gegen außen zu sehr gebunden zu haben. Jetzt sind die Verträge jener Periode durchweg gelöst, ist auf autonomem Wege ein neuer Tarif zu Stande gekommen und am 15. Juli 1879 als Gesetz verkündet worden. Die seither neu abgeschlossenen Handelsverträge aber wahren zwar fortgesetzt das Prinzip der gegenseitigen Behandlung auf dem Fuße der meist begünstigten Nation, enthalten jedoch nur wenige einzelne Zollsätze mehr und finden außerdem ihren Rückhalt in dem aus den Gesetzen anderer Staaten herübergenommenen Kampfzollparagraphen (6) des deutschen Zolltarif-Gesetzes vom 15. Juli 1879: „Waaren, welche aus Staaten kommen, welche deutsche Schiffe oder Waaren deutscher Herkunft ungünstiger behandeln, als diejenigen anderer Staaten, können, soweit nicht Vertragsbestimmungen entgegenstehen, mit einem Zuschlag bis zu 50% des Betrags der tarifmäßigen Eingangsabgaben belegt werden." — Vgl. dazu noch unten S. 430 den Nachtrag.

Zu den vertragsmäßigen Zöllen kann man endlich auch die Uebergangssteuern rechnen, welche die süddeutschen Staaten und die norddeutsche Branntwein- und Biersteuer-Gemeinschaft beim Verkehr mit Branntwein, Bier und Malz gegenseitig erheben, und bezüglich derer die Zollvereinsverträge seit 1841 die Bestimmungen enthalten, daß das Erzeugniß eines anderen Vereinsstaats unter keinem Vorwand höher oder in einer lästigeren Weise besteuert werden darf, als das Erzeugniß der übrigen Vereinsstaaten, ferner daß diejenigen Staaten, welche innere Steuern auf die Hervorbringung oder Zubereitung eines Konsumtionsgegenstandes gelegt haben, den gesetzlichen Betrag derselben bei der Einfuhr des Gegenstandes aus den anderen Staaten voll erheben lassen können. Weitere Vereinbarungen sichern gegen eine Erhöhung der inneren Verbrauchssteuern über gewisse Maximalsätze, sichern ferner dagegen, daß bei der Ausfuhr von Gegenständen, deren Kauf oder Verkauf, Verzehrung, Hervorbringung oder Zubereitung mit einer inneren Steuer belegt ist, mehr als der gesetzliche Betrag der letzteren zurückvergütet werde (Zollvereinsvertrag von 1867 Art. 5). Diese Grundsätze haben im Lauf von mehr als 40 Jahren die Probe gehalten und einen möglichst günstigen Zustand innerhalb des Zollvereins und des Reichs geschaffen, nachdem es bis jetzt nicht hat glücken wollen, das letzte Ziel, eine völlig übereinstimmende Gesetzgebung auf diesem Gebiet, zu erreichen und die Hindernisse zu beseitigen, welche der Ausdehnung der Bier- und Branntweinsteuer-Gemeinschaft auch auf die süddeutschen Staaten noch in den Weg sich legen. — Aehnliche Zwecke hatten auch die Zuckerkonventionen zwischen England, Frankreich, Belgien und Holland von 1864 und 1875 verfolgt, — namentlich den, Exportprämien im gegenseitigen Verkehr auszuschließen und für die Bemessung der Eingangszölle gleichmäßige Grundsätze aufzustellen. Das Ergebniß war indessen hier weniger glücklich und das Vertragsverhältniß nicht von Dauer (vgl. v. Kaufmann, die Zuckerindustrie, Berlin 1878, S. 171—196).

§ 6. In jedem der Zolltarife begegnet man wieder einer anderen Art der Aufzählung und Klassification der zollpflichtigen Artikel. Zwischen der rein alphabetischen und einer mehr systematischen Anordnung halten die Zolltarife des Deutschen Reichs und der Schweiz die Mitte, deren Hauptgerippe nach dem Alphabet sich aufbaut, wogegen innerhalb der dadurch gebildeten Hauptgruppen die sachlichen Rücksichten die Oberhand gewinnen. Will man einen Tarif praktisch handhaben, so empfiehlt sich wohl die letztere Einrichtung, namentlich, wenn Beamte und Geschäftswelt einmal daran gewöhnt sind und wenn ein gutes Waarenverzeichniß zu Hilfe kommt. Für das richtige und volle Verständniß eines Tarifs aber darf man dabei nicht stehen bleiben; man muß sich viel-

mehr die Mühe nehmen, dem inneren Zusammenhang der einzelnen Tarifnummern nachzugehen und wird alsdann zu einer Gruppirung nach Materien gelangen. Bekannt ist die Eintheilung nach Rohstoffen, Halbfabrikaten und fertigen Waaren, bei der indessen die Gegenstände der Verzehrung, Nahrungs- und Genußmittel, sich nicht genau einfügen lassen. Die schweizerische Bundesverfassung schreibt in diesem Sinne vor, die für die Landwirthschaft und Industrie erforderlichen Stoffe seien möglichst gering zu taxiren, ebenso die zum Lebensbedarf erforderlichen Gegenstände; den höchsten Taxen dagegen sollen die Luxusartikel unterliegen. Anders unterscheidet der französische Tarif die Stoffe aus dem Thierreich, vegetabilische und mineralische Stoffe und Fabrikate. Ebenso der Zolltarif Brasiliens in 1129 Positionen. Am förderlichsten für das Verständniß des ganzen reichen Inhalts eines Zolltarifs stellt sich jedoch der österreichisch-ungarische Tarif dar, in welchem bis vor kurzem unterschieden wurden:

I. Kolonialwaaren und Südfrüchte,
II. Tabak und Tabakfabrikate,
III. Garten- und Feldfrüchte,
IV. Thiere und thierische Produkte,
V. Fette und Oele, fette,
VI. Getränke und Eßwaaren,
VII. Brenn-, Bau- und Werkstoffe,
VIII. Arznei-, Parfümerie-, Farb- und Gerbstoffe, Gummen und Harze,
IX. Webe- und Wirkstoffe, und Garne,
X. Webe- und Wirkwaaren, Kleidungen und Putzwaaren,
XI. Waaren aus Borsten, Bast, Binsen, Kokosnußfasern, Gras, Schilf, Span, Stuhlrohr, Stroh; Papier und Papierwaaren,
XII. Kautschuk- und Guttapercha-, Wachstuch-, Leder- und Kürschnerwaaren,
XIII. Holz-, Bein-, Glas-, Stein- und Thonwaaren,
XIV. Metalle und Metallwaaren,
XV. Land- und Wasserfahrzeuge,
XVI. Instrumente, Maschinen u. kurze Waaren,
XVII. Kochsalz, Chemikalien, Arznei-, Farb-, Fett und Zündwaaren,
XVIII. Literarische und Kunstgegenstände,
XIX. Abfälle.

Aus diesen 19 Abtheilungen sind in dem Tarif von 1882, nach weiterer Specialisierung, im übrigen unter Beibehaltung der Reihenfolge und inneren Ordnung 50 gebildet worden. In dieselben würden sich aber unschwer auch die 16 Kategorien des Einfuhrzolltarifs von Italien, die 20 Gruppen des Tarifentwurfs der Schweiz von 1878, die 43 Nummern des deutschen Zolltarifs umwandeln, würden auch die 579 Positionen des neuesten französischen Einfuhr-Tarifs von 1881 sich einreihen lassen. Denn sie begreifen mit einem Wort die sämmtlichen nach dem heutigen Zustande der Produktion und des Handels möglichen Einfuhrgegenstände der europäischen Staaten in einer sachlichen, für den praktischen Gebrauch zweckmäßigen Ordnung. Zugleich gewähren die hier aufgeführten Gruppen auch eine Vorstellung davon, aus wie vielerlei Arten von Steuern, dem Objekte nach, ein Zolltarif besteht. Während bei den Kolonialwaaren und den Südfrüchten jeder Artikel eine Aufwandssteuer für sich darstellt, woneben nur etwa die Surrogate noch mit in Betracht kommen, verwickelt sich das Verhältniß bereits bei Salz, Tabak, Zucker und den Getränken, da hier die Zölle und die entsprechenden inneren Steuern wenigstens bis auf einen gewissen Grad in Beziehung stehen. Weitere Erwägungen greifen Platz bei den Kornzöllen, dann bei den Zöllen von Vieh und Fleisch, von Holz- und anderen Brenn- und Leuchtmaterialien. Und nun die Zölle auf die Erzeugnisse der großen Gewerbe, der Textilindustrie im weitesten Umfang, auf Papier, Leder, auf Metall-, Stein-, Glas- und Thonwaaren, auf kurze Waaren aller Art, — von wie vielerlei Motiven werden nicht diese bestimmt, zumal in Zeiten, wo die Strömung zu Gunsten des Zollschutzes die herrschende ist und bei diesen Zöllen die finanziellen Erwägungen mehr in den Hintergrund zu drängen sucht. Schließlich müssen freilich auch die Freunde der schutzzöllnerischen Richtung doch an den Maschinenzöllen wieder stille halten, d. i. vor der Frage, ob sie die Maschinen als Erzeugnisse höchster Technik oder aber als die unentbehrlichsten Hilfsmittel für alle Zweige der Industrie im Zoll möglichst hoch oder möglichst nieder, wo nicht überhaupt zollfrei zu behandeln haben werden.

§ 7. Nicht aber bloß in den Gegenständen der Besteuerung, sondern auch in der

Höhe und der Zahl der Zollsätze äußert sich noch die große Mannigfaltigkeit der Zolltarife. Während die Schweiz bis vor kurzem mit einem höchsten Satze von 30 Francs vom metrischen Ctr. sich begnügt hat und auch im Tarif von 1882 nur bei wenigen Artikeln höher geht, bis 100 Francs oder 80 ℳ bei Cigarren und Cigarretten, bis 50 Frcs. oder 40 ℳ bei Rauch- und Schnupftabak, bis 40 Frcs. oder 32 ℳ bei fertigen Kleidern, beträgt der höchste Zollsatz des deutschen Tarifs 1879 900 ℳ, 1885 1200 ℳ (bei seidenen, gestickten und Spitzenkleidern). Oesterreich erhebt nach dem Tarif von 1882 einen Maximalzollsatz von 800 ℳ (400 fl. österr. für Kleidungen und Putzwaaren aus Seide), Frankreich nach dem Tarif von 1881 einen solchen von 3200 ℳ (4000 Frcs.) für flüchtige Oele und Essenzen, wie Rosenöl. Und nun sollten die Gewichtzölle des schweizerischen Tarifentwurfs von 1878 in 31 Sätzen von 100 Francs heruntergehen bis auf 2 Ct., wogegen der deutsche Tarif vor 1885 57 Gewichtssätze hatte von 900 ℳ bis 10 Pf. (6 Sätze von 1 ℳ und weniger, 5 zwischen 1 bis 3 ℳ, 13 zwischen 3 und 20 ℳ, 10 zwischen 20 und 40 ℳ, 9 bis zu 100 ℳ, 14 über 100 ℳ). Verglichen mit früher ist eine solche Vielheit der Sätze fast des Guten zu viel. Sie ruft mehr Zweifel über die richtige Tarifirung hervor, erschwert und verlangsamt die Abfertigung. Und der Zolltarif von 1885 hat die Vielheit noch vermehrt. Die größere Zahl der Zollsätze ist namentlich die Folge der neu eingeführten Gradationszölle für Gespinnste und Gewebe, welche man bis 1879 vom deutschen Tarif ferngehalten hatte, um nicht zugleich den dem deutschen Zollwesen widerstrebenden Grundsatz mit annehmen zu müssen, die Abfertigungen solcher Waaren nur einzelnen bestimmten Zollstellen zu gestatten. Eine derartige Bestimmung hatte vor 1879 nur ganz ausnahmsweise bei den Abfertigungen von Zucker Eingang finden können. Aber auch außerdem, wie fördernd für eine rasche Abfertigung hatte sich vor 1879 der gleiche Zollsatz von 4 Thlr. für den Zollctr. erwiesen bei allen sogen. feinen Waaren aus Blei, Eisen, Kupfer, Zink, Zinn u. s. w., aus Holz und anderen vegetabilischen und animalischen Schnitzstoffen, aus Papier, Stroh, Rohr und Bast, aus Steinen und Porzellan u. s. w. Geringfügiger Differenzen wegen wurde im Tarif von 1879 dieser im Jahr 1865 errungene Vortheil da und dort geopfert.

§ 8. Bei den Erörterungen über Tariffragen kommen in der Regel die finanziellen Erwägungen weit weniger zum Ausdruck als die Gründe der Vertreter von Schutzzoll und Freihandel. Und doch sind jene vielleicht mehr die entscheidenden als die letzteren. Dieser durch Lorenz v. Stein allgemein ausgesprochene Satz ist in concreto auch bei den Vorberathungen über den schweizerischen Tarifentwurf von 1878 konstatirt worden (Botschaft vom 16. Juli 1877). Die Zollreformen in der Schweiz beruhten thatsächlich stets nur auf der Sorge für Erhaltung des Gleichgewichts in den Bundesfinanzen. Im Jahre 1849 genügten zu diesem Zweck 3.2 Mill. Frcs.; während der Verhandlungen über den Handelsvertrag mit Deutschland, 1865—1869, wurden 8 Mill. als nothwendig bezeichnet; seitdem sind es 14—16 Mill. geworden und nun bedurfte man weiterer 8 Mill. Frcs., — aber auch nicht mehr; deshalb die immer noch relativ niederen Ansätze des Tarifentwurfs von 1878 und des Zolltarifs von 1882. Mit den französischen Zollsätzen würde die Schweiz auf eine Einnahme von 59 Mill. Frcs., mit den italienischen auf eine solche von $42\frac{3}{4}$, mit den deutschen (vor 1879) auf $55\frac{1}{2}$ Mill. haben rechnen können. „Die sieben Hauptartikel des englischen Tarifs: Bier, Cichorien, Kaffee, Sprit, Tabak, Thee, Wein, würden, nach der sechsjährigen Durchschnittseinfuhr der Schweiz und nach englischen Ansätzen berechnet, einen Ertrag von 141 Mill. Frcs. ergeben.“ — Der Zolltarif Großbritanniens ist fast ausschließlich ein Finanzzolltarif; die dortigen Zölle, 1879/80 $19\frac{1}{8}$ Mill. £, decken 15.1% der sämmtlichen, 23% der ordentlichen Staatsausgaben. Unter denselben folgen sich Tabak mit 8.6; Spirituosen 4.7; Thee 3.7; Wein 1.4; Korinthen 0.28; Rosinen 0.15; Kaffee mit 0.2 Mill. £. — Auch bei dem deutschen Zolltarif von 1879 stand in erster Linie das Interesse der finanziellen Reform: Verminderung der direkten

Steuerlast durch Vermehrung der auf indirekten Abgaben beruhenden Einnahmen des Reichs (Fürst Bismarck 15. Dezbr. 1878). „Während die Zölle einbringen auf den Kopf in Amerika 16.34 ℳ; in Großbritannien 12.59 ℳ; in Dänemark 10.60 ℳ; in Schweden 5.03 ℳ; in Frankreich 4.88 ℳ; tragen sie in Deutschland nur 2.83 ℳ". Das Ergebniß des ersten Kalenderjahrs (1880) nach der Reform ist eine Steigerung des Ertrags auf 3.68 ℳ und im Jahr 1. April 1882/83 fielen weiter an 4.63 ℳ brutto, 4.22 ℳ netto auf den Kopf. Nach den neuesten Angaben des Gothaischen Kalenders von 1881 berechneten sich aber auch die Zolleinnahmen der Schweiz schon auf 4.71 ℳ, Frankreichs auf 6.75, Großbritanniens auf 11.03 ℳ für den Kopf. Zollfrei sind fortan in Deutschland nur noch die rohen Erzeugnisse der 3 Naturreiche, darunter Steinkohlen, rohe Metalle mit Ausnahme von Eisen, — Baumwolle, Flachs, Brennholz, Harze, — einzelne Thiere und thierische Produkte, insbesondere Seide und Wolle; ferner wissenschaftliche Instrumente, literarische und Kunstgegenstände. Was außerdem von Hilfsstoffen der Landwirthschaft und der Industrie, sowie von Halbfabrikaten frei geblieben ist, beschränkt sich auf wenige Artikel. Der Zollertrag der vor 1. October 1879 zollfrei gewesenen Gegenstände betrug im Jahr 1880 beinahe 51 Mill. ℳ, i. J. 1881 58¼ Mill., 1882 59⅓ Mill., 1883 nahezu 62 Mill. ℳ, darunter z. B. für Petroleum 22¼ Mill., Getreide 19⅓ Mill., Mehl 2½ Mill., Schmalz 3 Mill., Eisen 4½ Mill., Holz und Holzwaaren 3½ Mill., Pferde, Rind- und Schafvieh über 2 Mill. ℳ. Im Uebrigen lassen sich die zollpflichtigen Artikel des deutschen Tarifs von 1879 mit ihren Erträgen von 1883 gruppiren, wie folgt:

	Mill. ℳ		Mill. ℳ
I. Kolonialwaaren, Gewürze, Südfrüchte	55,8	IX. Gespinnste, Webe- u. Wirkwaaren	16,7
II. Artikel der inneren Reichssteuern, Salz, Tabak, Zucker — Spielkarten	32,9	X. Fertige Kleider, Leibwäsche, Putz	0,8
III. Feld- und Gartenfrüchte	23,8	XI. Waaren aus Haaren, Borsten, Bast, Stroh	0,3
IV. Thiere und thier. Produkte	11,6	XII. Papier und Papierwaaren	0,5
V. Getränke und Eßwaaren	20,4	XIII. Leder, Pelze, Kautschuk, Wachstuch	2,1
VI. Fette und Oele, fette	7,3	XIV. Waaren aus Holz, Bein u. dgl.	1,2
VII. Brenn-, Bau- und Werkstoffe	25,5	XV. Glas-, Stein- und Thonwaaren	1,3
VIII. Chemikalien, Arznei-, Farb- und Zündwaaren	2,0	XVI. Metalle und Metallwaaren	5,2
		XVII. Kurze Waaren	0,8
		XVIII. Instrumente, Maschinen, Fahrzeuge	1,5

Zusammen 209,8 Mill. ℳ, zu denen Gruppe I 26,1%, I u. II zus. 42,3%, I—VIII 85,8% beitragen.

Die auf die wichtigsten Finanzartikel in den verschiedenen europäischen Tarifen gelegten Zollsätze zeigt nachstehende Uebersicht, in welcher jedoch die neuesten Vertragstarife und der deutsche Zolltarif von 1885 (s. unten S. 430) nicht berücksichtigt sind.

Zollsätze in Mark je für 100 kg.	Deutschland. 1879.	Oesterreich. 1882.	Frankreich. 1881.	Großbritannien. 1875/1880.	Schweiz. 1882.
Kaffee	40	80	124.80	28.11	2.40
Thee	100	200	166.40	112	24
Südfrüchte, frische	12	6 bis 16	3.60	14.05	5.60
Südfrüchte, getrocknete	24 u. 30	24 und 30	4.80	14.05	5.60
Gewürze	50	48. 80. 120 160 u. 240	108.166.40 249.60; 332.8	frei	5.60
Raffinirter Zucker	30	40 gegen besondere Bewilligungneben Licenzgebühren	34.40	frei	5.60
Tabak in Blättern	85	42	verboten;	793.3—868.9	20
Tabakfabrikate	180. 270	105	persönl. bis 10 kg: 1200–2880	925.5-1208.9	40 und 80
Wein in Fässern	24	40	ungefähr: 7.20	ungefähr: 45 und	2.80
Wein in Flaschen	48	40 und 100	7.20	112	2.80
Reis	4	4	frei	frei	0.24
Getreide	0.50 u. 1	0,50 und 1	0.48	frei	0.24
Petroleum	6	20	14.40 u. 20	frei	0.80

Mit diesen Sätzen trug Kaffee in Deutschland (1883) 22,0%, in Großbritannien (1879/80) 1%; Thee in Deutschland ¾%, in Großbritannien 19% der gesammten Zolleinnahme. Aber dort ist der Verbrauch von Kaffee 2.34 kg, der von Thee nur 0.03 kg auf den Kopf, in Großbritannien der von Kaffee nur 0.42, der von Thee über 2 kg.

§ 9. In Großbritannien decken die Zölle, wie bemerkt, 15 bezw. 23% der Staatsausgaben; in Frankreich sodann stellt sich das Verhältniß nach den neuesten Ziffern auf 11.14%; in Deutschland war dasselbe vor 1879 etwa 9% der Ausgaben des Reichs und der Einzelstaaten zusammengerechnet. Fallen hiernach die Zölle als Staatseinnahmen immerhin erheblich ins Gewicht, so unterscheiden sie sich auch sonst in principieller Hinsicht von den Steuern zunächst nicht. Was daher an anderen Stellen des Handbuchs über die Verzehrungs- und Verbrauchssteuern, die Genuß- und Luxussteuern bereits ausgeführt ist, kann, insoweit der einzelne Zoll das eine oder das andere ist, auch für die Zölle gelten. Ueber die charakteristische Bedeutung der Zölle im Gegensatz zu den inneren Steuern bleiben daher nur einige wenige Sätze noch zu sagen:

1. Verzehrungs- und Verbrauchsgegenstände, auf deren Hervorbringung oder Zubereitung im Inlande Aufwandssteuern gelegt sind, dürfen auch bei der Einfuhr aus dem Auslande nicht steuerfrei gelassen werden; die Zölle müssen in ihrer Höhe mindestens den inneren Steuern entsprechen, — so bei Zucker, Tabak, Salz, bei Getränken (Princip der deutschen Uebergangssteuern).

2. Wenn und so lange ein Staat im eigenen Lande Verzehrungs- und Verbrauchssteuern zu erheben veranlaßt ist, gebietet es schon die Konsequenz, ähnliche Steuern in der Form von Zöllen auch von solchen Konsumtionsartikeln zu fordern, welche, an sich oft entbehrlicher als die Objekte der inneren Besteuerung, nur vom Auslande bezogen werden können, wie z. B. die Kolonialwaaren, Kaffee, Gewürze, Reis.

3) Je höher ein Staat überhaupt seine eigenen Angehörigen auch sonst mit Steuern belastet, um so näher liegt es, eine Ausgleichung hiefür durch Zölle bei den in sein Gebiet eingeführten Erzeugnissen Fremder zu suchen. In solchem Sinne werden selbst Zölle wieder, wie z. B. die aus allgemein volkswirthschaftlichen Rücksichten wohl anfechtbaren Kornzölle, wo sie einmal thatsächlich doch bestehen, vorbedingend für die Einführung oder Beibehaltung von Zöllen auf andere Artikel, deren Herstellungskosten im Inlande durch jene erstgedachten Zölle vertheuert sein können.

4. Je größere Leistungen endlich ein Staat überhaupt von seinen Angehörigen fordert, je größer der Umfang auch seiner Verwaltungsbefugnisse ist — um so mehr wird sich alsdann auch die Frage aufdrängen, in wie weit Fremde hiefür mit in Anspruch zu nehmen seien, wenn sie den inländischen Markt aufsuchen und damit dessen Vortheile sich zu Nutzen machen wollen. Hock nennt die Zölle deshalb Steuern von dem Einkommen Fremder; Lorenz von Stein spricht geradezu von einem socialen Schutzzoll; auch die Auslassungen in dem Schreiben des Fürsten Bismarck vom 15. Dezember 1878 knüpfen hier an.

Es ist keine Frage, dieser Satz bildet das letzte und am schwersten zu lösende Problem jeder Zollpolitik, man ist damit an dem Punkte angelangt, wo finanzielle und volkswirthschaftliche Erwägungen aufs engste sich berühren, in einander überfließen, bald sich kreuzen, bald sich fördern. Wir kommen darauf unten S. 430 nochmals zurück.

Trotz aller Verschiedenheit der Verhältnisse aber, welche die einzelnen Zölle bestimmen, besteht doch ein innerer Zusammenhang zwischen sämmtlichen Zöllen eines Tarifs unter einander und noch darüber hinaus mit dem übrigen Steuersystem des betreffenden Staats. Aenderungen im Zolltarif sollen daher nach allen ihren Konsequenzen wohl überlegt und, einmal beschlossen, mit sicherer Hand durchgeführt werden. Nicht bloß um die Bedürfnisse des Staatshaushalts, um die Steuerfähigkeit dieses oder jenes Gegenstandes im einzelnen handelt es sich hier, sondern stets hat man daneben noch die Rückwirkung auf andere verwandte

Zölle, auf das gesammte Steuersystem, auf die volkswirthschaftliche Lage überhaupt und im einzelnen im Auge zu behalten. Anderseits kann aber der Zolltarif, hierin abweichend von der Mehrzahl der anderen Steuersätze, auf die Dauer nie zur Ruhe kommen, das volkswirthschaftliche und staatliche Leben pulsirt weiter und seinen wechselnden Erscheinungen muß die Zollpolitik fortgesetzt aufmerksam folgen. Enquêten können für die Vorbereitung von Aenderungen nutzbringend sein, wenn sie vorsichtig geleitet und vor den Einwirkungen einer einseitigen Agitation bewahrt werden. Das Beste aber wird immer die unbefangene Sachkunde der maßgebenden Beamten leisten. Einzelberathungen über Zolltarife vor parlamentarischen Körpern sind eine gefährliche Klippe; Agitation, selbst der Zufall, kann hier viel verderben. Steht aber die Tarifänderung einmal gesetzlich fest, so säume man auch keinen Augenblick mit ihrer praktischen Einführung. Die jetzigen Verkehrsverhältnisse gestatten dies; jedes Zögern leitet nur Vermögensvortheile in die unrechten Taschen.

§ 10. Vielfache eigenartige Verhältnisse sind endlich auch bei den Zollordnungen zu berücksichtigen; — so gleich bei der Frage von dem Zollgebiet. Die direkten Steuern werden durch die Größe und den Umfang des Steuergebiets kaum berührt. Ja, je kleiner das letztere, um so leichter der Einblick in die Leistungsfähigkeit des Einzelnen, um so einfacher die Umlage und der Einzug der Steuer. Anders bei den indirekten Steuern, bei welchen der erste Steuerpflichtige die Steuer meist nur vorschießen soll, wo ihm also Raum gelassen werden muß, sie auf den letzten Konsumenten überzuwälzen durch die ausgleichende Wirkung der Preise. Am entschiedensten verlangen dies die Zölle, welche so viele Verbrauchs- und Gebrauchsgegenstände zumal umfassen. Daher eignen sich die Zölle vorzugsweise auch als die Einnahmen von Bundesstaaten, deren Gebiet das größte ist. Mit der Größe des Zollgebiets wird meist in umgekehrtem Verhältniß die Länge der Grenze stehen, in Deutschland jetzt 542 019 qkm auf 9 415.3 km oder 1 km Grenze auf 64.4 qkm Zollgebiet. Dies ist dann auf die Verwaltungskosten von Einfluß. Das Ideal wäre die Kreisform. Doch darf das Zollgebiet auch nicht zu groß werden, weil man sonst fragen müßte, wo nun die Zolleinnahmen bleiben? In dem Zollunionsprojekt des Freiherrn von Bruck vom Jahr 1849 waren deshalb für gewisse Artikel Binnenzolllinien zwischen Deutschland und Oesterreich immer noch vorbehalten.

Die weiteren Bestimmungen der Zollordnungen bewegen sich in zwei Richtungen: auf der einen Seite haben sie für den möglichst sicheren Eingang der Zölle Vorkehr zu treffen; auf der anderen Seite sollen dem Verkehr und Handel alle mit der Zollsicherheit verträglichen Erleichterungen geboten werden.

Zollpflichtige Gegenstände dürfen in das Zollgebiet nur auf bestimmten Zollstraßen eingeführt werden. An denselben sind Zollstätten errichtet, je mit den durch den Umfang und die Art des Verkehrs bedingten Abfertigungsbefugnissen, Hauptzollämter, Nebenämter verschiedener Stufen. Der ganze Grenzbezirk, d. i. der zunächst innerhalb der Zolllinie belegene Raum von verschiedener durch die Oertlichkeit bedingter Breite, unterliegt besonderen Verkehrskontrolen und steht mit der Grenze selbst unter der Aufsicht der Grenzwache. Bei der Zollstätte ist die zollpflichtige Waare vorzuzeigen und über dieselbe eine Deklaration abzugeben, welche deren tarifmäßige Beschaffenheit, sowie ihr Gewicht, Maß oder Stückzahl enthalten soll. An die Deklaration reiht sich an die amtliche Revision, an letztere die Berechnung und Erhebung des Zolls. Gegen Versuche, diesen ganz oder theilweise zu umgehen, schützt weiter das Zollstrafgesetz, zu dessen vollständiger und erschöpfender Handhabung Zollkartelle mit den Nachbarstaaten helfen können.

Die Vereinigung der Zollpflicht an der Grenze selbst ist zwar im Princip, aber längst nicht mehr in der Praxis die Regel. Nicht einmal mehr bei der Abfertigung der Reisenden, welche wenigstens im großen Eilzugsverkehr häufig nach inneren Centralpunkten verlegt wird. Die zollpflichtigen Gegenstände werden an der Grenze unter amtlichen Verschluß genommen und mit Zollbegleitschein nach Zollämtern im Innern des Zollgebiets versandt. Besondere Bestimmungen sind erforderlich für den Verkehr auf den Eisenbahnen, auf Flüssen und für den Seeverkehr; wieder andere für die Beförderung mit den Posten.

Ueber Gegenstände des Handels wird von dem Kaufmann, welcher bei dem Einkauf Konjunkturen, Auktionszeiten u. dgl. zu benützen hat, in der Regel nicht unmittelbar nach dem Bezug auch verfügt. Sie müssen kürzere oder längere Zeit gelagert werden. Dazu dienen die unter Zollkontrole stehenden öffentlichen und Privatlager, — die allgemeinen, beschränkten, freien Niederlagen, Freihäfen, Entrepots, Docks; — dann die Transit- und Kreditlager, die Theilungslager, endlich die Kontenlager. Erfolgt schließlich aus diesen Lagern oder direkt bei der Einfuhr oder unmittelbar nach dem Versandt mit Begleitschein der Bezug zum Konsum, so können noch kürzere oder längere Zollkredite eintreten, bevor die Zollzahlung selbst in Anspruch genommen werden muß.

Der Zweck aller dieser Maßregeln ist, die Erfüllung der Steuerpflicht dem Augenblick so nahe als möglich zu rücken, in welchem der mit der Steuer belegte Gegenstand endgiltig und definitiv in den Verbrauch selbst übergeht. Nur eine Consequenz ist es alsdann, den Zoll nicht nach dem bei der ersten Abfertigung ermittelten Steuermaße zu berechnen, sondern dieser Berechnung dasjenige Gewicht zu Grund zu legen, welches bei der Erledigung des Begleitscheins oder bei der Entnahme des Artikels von der Niederlage noch vorhanden ist.

Mit Begleitschein versandte oder auf Niederlage gebrachte Waaren können auch im Transit ohne Verzollung wieder ausgehen. In das Ausland verschickte inländische Waaren können, wenn sie von dort unverkauft zurückkommen (Retourwaaren), unter gewissen Bedingungen zollfrei wieder eingelassen werden. Das Gleiche gilt für den sogenannten Veredlungsverkehr, für Güter zu öffentlichen Ausstellungen, bis auf einen gewissen Grad auch für die Meß- und Marktwaaren.

Andere Zollerleichterungen greifen Platz im kleinen Grenzverkehr mit den unmittelbaren Nachbarorten.

Zollerlasse aus Billigkeitsrücksichten und Zollrückvergütungen schließen die Reihe der Zollerleichterungen ab, die letzteren schon nicht mehr unbedenklich, sofern sie leicht zu Ausfuhrprämien werden, die vom finanziellen Standpunkte aus kaum minder anfechtbar erscheinen als andere Auswüchse, wie z. B. die französischen titres d'aquit-à-caution (Berechtigungsscheine zur zollfreien Einfuhr einer bestimmten Menge von Rohmaterialien oder Halbfabrikaten, zunächst ausgestellt an Fabrikanten, welche die entsprechenden Halbfabrikate oder Fabrikate ausführen, aber übertragbar und verkäuflich, und darum, namentlich in der Eisenbranche, vielfach mißbraucht).

§ 11. Die Zollverwaltung findet man vermöge ihrer vorwiegend finanztechnischen Natur im staatlichen Behördenorganismus meist dem Finanzdepartement zugetheilt. Der Dienst zerfällt, nach Hock, in einen aktiven (Oberinspektoren, Oberkontroleure, Grenz- und Steuerwache) und in einen sedentären. Bei dem letzteren nehmen neben den Abfertigungs- und Kassenbeamten die Buch- und Registerführung, sowie die Zollstatistik je eine besondere Stellung ein.

§ 12. Die Darstellung des Zollwesens von dessen finanzieller und finanztechnischer Seite aus mußte sich hier auf die vorstehenden wenigen und kurzen Abschnitte beschränken. Möchte es gleichwohl gelungen sein, mit diesem kleinen Abrisse ein Bild zu geben von dem reichen Inhalte und den vielseitigen Aufgaben eines Verwaltungszweigs, welcher vermöge seiner steten Fühlung mit allen Bewegungen und Wechselfällen des ganzen wirthschaftlichen Lebens der Nationen eine fortgesetzte geistige Anregung gewährt und damit eine Berufsfreudigkeit zu schaffen vermag, wie dies in gleichem Grade auf dem weiten Gebiete des Finanzwesens eine andere Beschäftigung kaum wird bewirken können.

Dabei kommt für den deutschen Zollbeamten noch ein Weiteres in Betracht. An einer anderen Stelle des Handbuchs, in dem Abschnitte des zweiten Bandes über den Handel, wird von Lexis schon der deutsche Zollverein erwähnt (erste Aufl. I S. 1130), welcher am 22. März 1833 durch die Vereinigung von Preußen und beiden Hessen einerseits, Bayern und Württemberg andrerseits gegründet, wenige Tage später durch den Hinzutritt von Sachsen, bald auch der thüringischen Staaten erweitert, am 1. Januar 1834 ins Leben trat und von 1854 an fast sämmtliche Staaten umfaßte, welche jetzt dem deutschen Reich angehören (W. Weber, der deutsche Zollverein, Geschichte seiner Entstehung und Entwicklung, 1869). Nur einen Uebergang zu der mit der Wiederaufrichtung des deutschen Reichs vollzogenen Einordnung des Zollwesens in die eigenen Aufgaben des Reichs selbst bildete der Vertrag vom 8. Juli 1867 mit Zollbundesrath und Zollparlament. „Mit der politischen Einigung Deutschlands ist auch die handelspolitische Einheit erreicht. Der Zollverein erwuchs aus den wirthschaftlichen Bedürfnissen der Nation. Wohl konnte der Handelsbund keinen Ersatz bieten für den Mangel an politischer Einheit. Aber unleugbar war doch der Zollverein von hoher Bedeutung für die politische und nationale Entwicklung Deutschlands. In der Pflege der gemeinschaftlichen Interessen kräftigte sich das nationale Bewußtsein. Manche Vorurtheile zwischen Nord und Süd schwanden, manche Gegensätze glichen sich aus in der gemeinsamen praktischen Arbeit.“ (Schlußworte des von Generalsteuerdirektor Hasselbach auf 1. Januar 1884 bearbeiteten Gedenkblatts.) So aufgefaßt, stellt der deutsche Zollbeamte sich schon von lange her zugleich als einen der Träger des nationalen Gedankens, also von einer Seite aus dar, die es wohl verstehen lassen dürfte, wie namentlich in der Zeit vor 1871 dieser Beruf einen ganz besonderen Reiz gehabt, aber auch die volle Hingebung erfordert hat.

Nachtrag. Der gegenwärtige Bogen stand eben im Satze, als um die Mitte des Mai 1885 eine ganze Reihe von Aenderungen des deutschen Zolltarifs definitiv beschlossen wurde, von welchen wenigstens ein Theil auch finanzielle Bedeutung haben wird und daher hier noch berücksichtigt werden muß. So ist zunächst zu § 8 S. 426 nachzutragen, daß der deutsche Zoll für Schaumweine von 48 M auf 80 M für 100 kg erhöht wurde und die Getreidezölle jetzt betragen sollen für Weizen und Roggen 3 M, für Hafer und Gerste 1,50, die Zölle für Malz 3 M, für Cichorien und Rüben 1 M, für Mehl, statt seither 3 M, 7,50 M. Der Zoll für Bau- und Nutzholz wurde verdoppelt, theilweise sogar noch mehr erhöht. Den finanziellen Effekt aller dieser Tarifänderungen hat man vorläufig auf etwa 20 Mill. M geschätzt und würde in dem vorausgesetzten Fall der Ertrag der Zölle überhaupt auf 220 bis 230 Mill. M sich steigern, d. i. auf das zweifache des Ertrags der Zölle vor 1879. Die Südfrüchte anlangend, so sind die Zollsätze nach dem allgemeinen Tarif 12 M für frische Apfelsinen, Citronen, Pomeranzen, 24 M für Feigen, Korinthen, Rosinen, 30 M für getrocknete Datteln, Mandeln u. s. w. Durch die Verträge vom Mai und Juli 1883 mit Italien und Spanien aber wurden die Sätze ermäßigt für frische Apfelsinen, Citronen, Pomeranzen u. s. w., desgl. für frische Datteln und Mandeln auf 4 M, für Feigen, Korinthen, Rosinen auf 8 M, für getrocknete Datteln, Mandeln auf 10 M. Die letztern Sätze gelten auch für alle Staaten, mit welchen die gegenseitige Behandlung auf dem Fuß der meist begünstigten Nation vereinbart ist, d. h. zur Zeit thatsächlich allgemein (s. oben § 5 S. 423). Daß übrigens dieses Prinzip auch seine Kehrseite hat, beweist der jüngst vorgekommene Fall. Durch den Vertrag mit Spanien von 1883 war unter anderem der Roggenzoll derart gebunden, daß derselbe nur 1 M für 100 kg betragen sollte, und erfreuten sich infolge dessen des gleichen Vortheils alle nach jenem Prinzip behandelten Staaten, so z. B. Oesterreich-Ungarn. Nachdem jedoch Spanien am 10. Mai 1885 eingewilligt hat, daß der Roggenzoll deutscher Seits nach Belieben erhöht werden könne, wird jetzt ohne weiteres der gesetzlich neu bestimmte Satz von 3 M an der ganzen deutschen Grenze, also auch gegen Oesterreich-Ungarn, in Kraft treten. — Endlich sei in Ergänzung der oben § 9 S. 427 aufgestellten Sätze noch verwiesen auf die Reden des Fürsten von Bismarck zur Begründung namentlich der Erhöhungen der Getreide- und Holzzölle in den Februarsitzungen des deutschen Reichstags von 1885: „Der Staat kann einen Theil der Lasten, die er der Landwirthschaft aufgebürdet hat, mit Leichtigkeit abbürden, indem er durch die Kornzölle dem ausländischen Getreideproduzenten wenigstens eine annähernde, wenn auch noch sehr viel geringere Last auflegt, als diejenige, welche die Staatsregierung und ihre Gesetzgebung seit 30 Jahren der inländischen Kornerzeugung aufgebürdet haben. Sind denn alle die Grundsteuern, alle die Lasten — nicht ein nothwendiges Mittel der Vertheuerung des inländischen Getreidebaues, Lasten, die die 3 bis 400 Mill. Ctr. treffen, die wir im Lande bauen, im Vergleich mit den 30 bis 40 Mill. Ctr., die wir vom Auslande importiren?“

II. Die Rübenzuckersteuer.

Von der einschlägigen Literatur sind vorzugsweise zu nennen: Richard v. Kaufmann, Die Zuckerindustrie in ihrer wirthschaftlichen und steuerfiskalischen Bedeutung für die Staaten Europas, Berlin 1878, und Julius Wolf, Die Zuckersteuer, ihre Stellung im Steuersystem, ihre Erhebungsformen und finanziellen Ergebnisse (Z. f. St.W. 38, S. 138 ff., 297 ff., auch im Sonderabdruck, Tübingen 1882, erschienen), ferner J. Görz, Handel und Statistik des Zuckers, mit besonderer Berücksichtigung der Absatzgebiete für deutschen Zucker, Berlin 1884.

§ 13. An die Zölle reihen wir noch an die Rübenzuckersteuer, die jüngste unter den weiter verbreiteten Aufwandssteuern, nächst ihrem finanziellen Ertrag auch deshalb von besonderer Bedeutung, weil sie in steter Wechselwirkung mit dem Zuckerzoll ein lehrreiches Beispiel bietet, wie eine den natürlichen Vorbedingungen entsprechende Industrie unter dem Schutze eines zuerst allein beabsichtigten Finanzzolls schnell heranwachsen kann, wie alsdann den in Folge dessen dem Staatsbudget drohenden Einnahmeausfällen durch eine allmälig steigende Steuer auf das einheimische Erzeugniß ohne ernstliche Gefährdung jener Industrie sich begegnen läßt, wie im Gegentheil diese Steuer in Verbindung mit dem Zoll den Anstoß zu geben vermag, um in der Technik der davon betroffenen Fabrikationszweige zu immer weitergehenden Fortschritten zu gelangen, wie bedenklich es aber auch für die Industrie wie für die Finanzen werden kann, wenn solchen technischen Fortschritten das Steuersystem nicht im richtigen Zeitpunkte sich wieder anzupassen vermag.

Der Zucker, wegen der darin überwiegend enthaltenen Kohlenhydrate ein Artikel von großem Nährwerth, aber doch entbehrlich, weil diese Nährstoffe in der für den Bedarf genügenden Menge schon durch das Brod und andere gewöhnliche Nahrungsmittel dem menschlichen Körper zugeführt werden, bildet als Befriedigungsobjekt für einen Genuß, den sich die große Mehrzahl der Kulturmenschen beinahe täglich zu verschaffen sucht, gewiß einen der geeignetsten Gegenstände für eine Verbrauchssteuer. So lange nur die Kolonieen im Zuckerrohr (saccharum officinarum) den Zucker lieferten, war seine Besteuerung in Europa ebenso allgemein als einfach; die Abgabe wurde bei der Einfuhr als Zoll erhoben. Nachdem aber in Folge der Kontinentalsperre (1806) der von Markgraf schon 1747 angeregte und durch Achard zuerst 1801 auf praktischen Boden übergeführte Gedanke, der Runkelrübe (beta cicla) ihren Zuckergehalt gleichfalls abzugewinnen, allgemeinere Beachtung und schnell auch Bedeutung erlangt hatte, nachdem insbesondere auf dem Kontinent größere Rübenzuckerfabriken entstanden waren, welche in den dreißiger Jahren zu erstarken anfingen, erhob sich bald die Frage, ob nicht auch deren Erzeugniß mit einer Steuer zu belegen sei.

§ 14. Frankreich, dessen Maßregeln eine Rübenzuckerindustrie zuerst ermöglicht hatten, ging auch hier voran. Durch die Gesetze vom 18. Juli 1837 und 3. Juli 1840, dann durch das Gesetz vom 2. Juli 1843 wurde eine Steuer auf den inländischen Zucker eingeführt, mit der Maßgabe, daß dieselbe binnen eines verhältnißmäßig kurzen Zeitraums bis auf die Höhe des Zolls von dem Zucker der französischen Kolonieen gesteigert werden solle. Dieses Ziel war 1847 erreicht, einige Jahre später aber begegnet man schon Zollnachlässen bis zu 6 und 10 Frcs. auf 100 kg für solchen Zucker, der aus den französischen Kolonieen eingeführt wurde. Wenn dann die französische Rübenzuckerindustrie, trotz der vorzugsweisen Begünstigung der Raffinerieen durch die Zoll- und Steuergesetzgebung, doch eine hervorragende Stellung nicht bloß erlangt hat, sondern auch fortgesetzt behauptet, so dankt sie dies wohl hauptsächlich dem finanzwirthschaftlich stark anfechtbaren System der Exportprämien. An solchen hält auch das neueste französische Zuckersteuergesetz vom 31. Juli 1884 fest, indem darin das Ausbringen der Rüben an Rohzucker so niedrig bemessen ist, daß die Fabrikanten bei der Zuckerausfuhr gegen Steuerrückvergütung nothwendig einen großen Gewinn machen müssen. Mit diesem Gesetz geht Frankreich von der Fabri-

katsteuer zur Rübensteuer, d. i. zur Besteuerung des Rohmaterials, über, veranlaßt durch die Erfolge, welche bei diesem Steuersystem in den letzten 40 Jahren die deutsche Zuckerindustrie gehabt hat. Im übrigen aber soll dort der Zollschutz noch verstärkt, die Begünstigung des für die französischen Raffinerieen bestimmten Rohzuckers aus französischen Kolonieen auch ferner beibehalten werden.

Im Deutschen Zollverein sind in den ersten Jahren seines Bestehens rasch viele Rübenzuckerfabriken gegründet worden. Im Betriebsjahr 1841/42 wurden 136 gezählt, darunter in Schlesien 21, in Preußisch-Sachsen mit Anhalt 48. (Heute, in der Campagne 1882/83, zählt allein die Provinz Sachsen 134, Schlesien 53, das deutsche Zollgebiet 358.) Die Verhältnisse drängten daher auch hier zu Einführung einer inneren Steuer (Rübensteuer), wozu sich bei der ersten Erneuerung der Zollvereinsverträge am 8. Juni 1841 die Gelegenheit geboten hat. Nach dem Uebereinkommen von diesem Tage sollte der im Umfang des Zollvereins aus Runkelrüben dargestellte Zucker mit einer überall gleichen Steuer belegt, der Ertrag derselben vom 1. September 1844 an ein gemeinschaftlicher und in gleicher Weise wie das Einkommen aus den Eingangszöllen unter den Vereinsstaaten getheilt werden. Dabei ging man damals, vor 40 Jahren, davon aus, daß zur Gewinnung von 1 Ctr. Rohzucker 20 Ctr. grüne Rüben erforderlich seien, während im Jahr 1869, bei der letzten, jetzt gesetzlichen Regelung durch Bundesrath und Zollparlament als Grundlage für Bemessung des Verhältnisses von Zuckerzoll und Zuckersteuer angenommen werden konnte, daß nach dem damals neuesten Stande der Technik im Durchschnitt schon 12½ Ctr. Rüben 1 Ctr. Rohzucker geben, diesen bei einem Zuckergehalt von 93.75% mit einem Rendement von 85.856 Pfund Melis, gegenüber einem Rendement des indischen Zuckers Nr. 18 (nach dem holländischen Standard) von 94 Pfund. Im Jahr 1869 hat man auch die zollvereinsländische Rübenzuckerindustrie so erstarkt erachtet, daß man fortan rückhaltlos auf jeden Zollschutz für dieselbe glaubte verzichten zu dürfen, — eine Auffassung, welcher allerdings das Zollparlament nicht unbedingt beigetreten ist, indem dasselbe zwar der kleinen Erhöhung der Rübensteuer von 7½ Sgr. auf 8 Sgr. zugestimmt, die gleichzeitig vorgeschlagene erhebliche Ermäßigung der Zuckerzölle aber nicht in vollem Umfang genehmigt hat. Bis 1858 waren im Zollverein die Zölle im Wesentlichen dieselben geblieben: 30 ℳ für den Zoll-Ctr. Brod-, Hut-, Candiszucker, 24 ℳ für Farin- und Rohzucker zum Consum, 15 ℳ für Rohzucker zum Raffiniren in inländischen Siedereien. Daneben her ging von 1844 bis 1858 die allmälige Erhebung der Rübensteuer von 15 Pf. auf 30, 60 und 75 Pf. vom Ctr. grüne Rüben. Den letzteren Satz hat man 1861 beibehalten, als erstmals die Zuckerzölle auf 22, 18 und 12.75 ℳ herabgesetzt worden sind. Dermalen betragen die Zölle für raffinirten Zucker aller Art, sowie Rohzucker von Nr. 19 des holländischen Standard und darüber 15 ℳ vom Zoll-Ctr., für den übrigen Rohzucker 12 ℳ, dagegen die Rübensteuer 80 Pf. (unter Voraussetzung eines Bedarfs von 12½ Ctr. Rüben für 1 Ctr. Rohzucker von 93.75 Proc. Polarisation = 10 ℳ für diesen).

Seit 1869 ist indessen die Technik keineswegs still gestanden, sie hat es vielmehr, immer unter dem Sporn der Rübensteuer, dahin gebracht, daß z. B. nach den Betriebsergebnissen von 1878/79 im großen Durchschnitt schon 10.86 kg Rüben zur Darstellung von 1 kg Rohzucker genügten, — während allerdings in den süddeutschen Fabriken, welche mit weniger zuckerhaltigen Rüben zu arbeiten haben, fortgesetzt 12.64 kg erforderlich blieben. Ein weiterer Erfolg der Technik sind in der jüngsten Zeit die verschiedenen Verfahren, mittelst deren es gelungen ist, auch der Melasse ihren Zuckergehalt noch zu entziehen. Aeußerlich tritt dieser Erfolg in dem durchschnittlichen Verhältnisse der Rohzuckerausbeute der Rüben von 10.44 : 1 in der Campagne 1882/83, sowie in der Ausbeute von Rohzucker mit 93.75 Proc. Polarisation von 1 kg auf 10.75 kg Rüben zu Tag, wie die letztere in den Motiven zu einem am 15. Juni 1884 beim Reichstag eingebrachten Gesetzesentwurf angenommen ist. Dadurch hat sich nun aber nicht bloß das Verhältniß von Zuckerzoll und Zuckersteuer wieder zu Gunsten der Rübenzuckerindustrie verschoben, sondern es sind auch innerhalb der letzteren selbst größere steuerliche Ungleichheiten entstanden, je nachdem nach dem alten oder nach einem der neuen Verfahren gearbeitet wird; — während außerdem noch zwischen den norddeutschen und süddeutschen Fabriken eine Ungleichheit sich fühlbar macht, die in natürlichen Verhältnissen ihren Grund hat, welche die Technik wohl nicht beseitigen, denen allein eine veränderte Steuergesetzgebung gerecht werden könnte.

Zu einer Aenderung der Zuckersteuergesetzgebung des Deutschen Reichs sollte endlich auch eine zweite Folge der jüngsten Fortschritte in der Rübenzuckerfabrikation fast mit Nothwendigkeit bestimmen. Als im Jahre 1869 die Ausfuhrvergütungen für Zucker gleichfalls gesetzlich geregelt worden sind, glaubte man mit aller Vorsicht zu Werke zu gehen, indem man bei Berechnung der Vergütungssätze 1 Ctr. Rohzucker von 88 Proc. Polarisation als das Produkt schon von 11.75 Ctr. Rüben annehmen wollte. Aber dieses Verhältniß ist jetzt bereits nach dem Durchschnitt der Betriebsergebnisse von 1878/79 und noch mehr durch die neuen Betriebsmethoden überholt, so daß die Ausfuhrvergütungen, was keineswegs beabsichtigt war, in Wahrheit zu Exportprämien geworden sind. Hiegegen hat man inzwischen durch das transitorische Reichsgesetz vom 7. Juli 1883 Abhilfe zu schaffen gesucht, durch welches der Steuerrückvergütungssatz für den metrischen Ctr. Rohzucker um 40 Pf. (für den Zoll-Ctr. um 20 Pf.) ermäßigt wurde. Das Mißverhältniß selbst aber ist dadurch nicht gehoben.

Das Deutsche Reich läuft in Folge dessen Gefahr, mit seiner Zuckersteuer dieselben Erfahrungen zu machen wie Oesterreich-Ungarn, wo vor einigen Jahren thatsächlich mehr an Ausfuhrvergütungen bezahlt als an Zuckersteuer vereinnahmt worden ist. Man hat es dort der Reihe nach mit der Besteuerung des Produkts, dann mit der des Rohmaterials, seit 1865 mit der Pauschalsteuer versucht, ist aber mit der inneren Steuer nie so hoch gegangen, daß der Zoll aufgehört hätte, ein Schutzzoll zu sein. So hat sich dort allerdings die Rübenzuckerindustrie kräftig entwickelt, jedoch vorzugsweise im Hinblick auf den Export, und unter dem Einflusse des Steuersystems ebenso einseitig darauf gerichtet, aus dem möglichst kleinen Diffusionsgefässe die höchste Zuckerausbeute zu gewinnen, wie andererseits die Zuckerindustrie des Deutschen Reichs durch die Rübensteuer genöthigt wird, aus dem möglichst kleinen Rübenquantum möglichst viel Zucker zu erzielen zu suchen.

Kein Wunder, daß solche thatsächliche Exportprämien der einen Staaten andere dahin geführt haben, zum Schutze ihrer eigenen Zuckerindustrie Repressalien zu ergreifen und jene Prämien durch Zollzuschläge zu neutralisiren oder auch zu überbieten; so, wie schon erwähnt, Frankreich, so jetzt auch Belgien. Einem derartigen Zollkriege sollten die Zuckerkonventionen von 1864 und 1875 vorbeugen, bei welchen außer den oben genannten Staaten noch die Niederlande und England betheiligt waren.

England, welches den stärksten Zuckerverbrauch hat, fabricirt so gut als keinen Rübenzucker. Als auf dem Kontinent dieser Industriezweig emporkam, hat man es mehr im Interesse Englands, das ist seiner Rhederei und seines Handels, gefunden, die Zuckerzölle zu ermäßigen. Im Jahre 1874 sind dieselben, mit Ausnahme der Abgabe von dem zur Bierbrauerei verbrauchten Zucker, ganz aufgehoben worden, mit der Wirkung, daß der Zuckerverbrauch von 23.21 kg auf den Kopf im Jahr 1873 schon 1875 auf 28.28 und 1880 auf 30.75 kg gestiegen ist.

Die deutschen Ausfuhrvergütungen haben begreiflicherweise auch in England zu denken gegeben. Bis jetzt (September 1884) hat jedoch die Ansicht dort die Oberhand behalten, welche die darin enthaltene Exportprämie als ein auf Kosten der deutschen Steuerpflichtigen

gemachtes Geschenk an die Zuckerconsumenten in England ruhig anzunehmen räth, ein Geschenk, das außerdem auch den Zucker verarbeitenden Industrien zu gut komme.

§ 15. Die Zuckerpreise sind von 1822 bis 1853 für 1 Ctr. Raffinade in Berlin und Magdeburg von 34 Thlr. auf 17⅕ Thlr. gefallen. Sie betrugen ferner in Mark nach den Jahresdurchschnitten der Campagnen von

	1871/72	1875/76	1876/77	1877/78	1883/84
		(nach der Reichsstatistik)			(nach F. O. Licht)
für Krystallzucker über 98 Proc. Polarisation	45.1	35.3	42.5	36.2	32
für geschleudertes erstes Produkt von 95—98 Proc. Polarisat.	41.0	30.0	38.3	31.0	—
für Rohzucker, erstes Produkt, weiß und gelb	37.9	26.8	36.3	29.2	—
für Rohzucker erstes Prod. von 94 bis 97 Proc.	—	—	—	—	25.40—28
für Rohzucker erstes Prod. mit einem Rendement von 88 Proc.	—	—	—	—	25.60

Im Lauf des Kalenderjahrs 1884 fielen die Zuckerpreise allein um 20%, ja gegen das Ende des Jahres noch tiefer.

Den Zuckerverbrauch berechnet Wolf in kg auf den Kopf für

Großbritannien	30.5	Schweden	7.75	Spanien	3.3
Dänemark	11.1	Deutschland	6.8	Italien	3.2
Holland	10.5	Oesterreich	5.5	Griechenland	3.0
Frankreich	9.5	Norwegen	4.33	Türkei	1.5
Belgien	9.3	Rußland	4.25	Rumänien	1.57
Schweiz	8.6	Portugal	3.8	Ver. St. v. Amerika	20.16,

ferner den Gesammtverbrauch Europas auf rund 26 Mill. metr. Centner, dagegen den letzteren F. O. Licht (Magdeburg) in dem Monatsbericht Nr. 6 der Campagne 1883/84 auf 22.65 Mill. und Neumann-Spallart in den Uebersichten der Weltwirthschaft, Stuttgart 1884, S. 201, auf rund 25 Mill. In der Campagne 1882/83 stieg der Verbrauch des deutschen Reichs auf 8,2 kg für den Kopf.

Die Jahresproduktion an Zucker würde nach Neumann 45 Mill. metr. Ctr. betragen, wovon 27 Mill. Rohrzucker, 18 Mill. Rübenzucker. F. O. Licht (Monatsbericht Nr. 3 der Campagne 1884/85) berechnet die Rübenzuckerproduktion des Deutschen Reichs (bei Neumann 1881/82 6 Mill., 1882/83 8 Mill.) in 1883/84 auf nahezu 10 und schätzt dieselbe für 1884/85 auf 11, die Oesterreichs auf 5,25, die Frankreichs auf 4, diejenige von Rußland und Polen auf 3,4, von Belgien auf 0,9, von Holland u. s. w. auf 0,5 Mill. metr. Ctr.; die Gesammtproduktion Europas für 1884/85 also auf 25 Mill. metr. Ctr. Rohzucker. Wolf bemerkt S. 150 u. 155: „Im Jahre 1879/80 wurden in Europa ca. 14 Mill. metrische Ctr. Rübenzucker produeirt, welche, à ℳ 60.60 berechnet, einen Werth von 848.4 Mill. ℳ repräsentiren. Wenn es heute keine Rübenzuckerindustrie gäbe und der Verbrauch trotzdem so stark geworden wäre, wie er gegenwärtig ist, so würden 850 Mill. ℳ jährlich für den verbrauchten Zucker in die Kolonieen gehen. Die Gesammteinfuhr Europas würde hierdurch um ca. 5% steigen.“ Nicht alle Staaten Europas würden im Stande sein, ihren Antheil an dieser Mehreinfuhr durch eine entsprechende Mehrausfuhr zu begleichen. „Wie hoch wären auch die Frachtausgaben, insbesondere für die östlichen Theile Europas, wie unangenehm die Abhängigkeit von der Konjunktur des auswärtigen Handels, wenn der zum Verbrauch nöthige Zucker eingeführt werden müßte.“

Das in der Rübenzuckerindustrie Europas veranlagte Kapital schätzt Wolf S. 146 auf 710 Mill. Gulden, wovon je 150 auf Deutschland und Oesterreich-Ungarn, 200 auf

Frankreich, 130 auf Rußland, 60 auf Belgien, 15 auf Holland, 5 auf Skandinavien und Italien kommen würden. In der deutschen Zuckerenquete von 1883/84 Band IV S. 31 findet sich die Angabe, daß man das Anlagekapital einer Zuckerfabrik mit einer Verarbeitung von jährlich 250,000 metr. Ctr. auf 1 Mill. ℳ veranschlagen könne. 1882/83 wurden 87.5 Mill. metr. Ctr. Rüben verarbeitet. Dieser Menge entspräche ein Werth der sämmtlichen Anlagekapitale der deutschen Zuckerfabriken von rund 350 Mill. ℳ. Das ist jedoch erst das Fabrikkapital. Rechnet man weiter auch den Werth der landwirthschaftlichen Fläche, welcher erforderlich ist zum Anbau jener Rübenmenge, so hat man noch das Drei- bis Vierfache hinzuzuschlagen. Schon dies zeigt den weitgreifenden Einfluß der Rübenzuckerindustrie auf die Landwirthschaft, welche sie außerdem zu besserer Bearbeitung des Bodens und intensiverem Betrieb nöthigt, damit aber auch in den Stand setzt, selbst höhere Reinerträge zu erzielen, überhaupt ihre Produkte vortheilhafter zu verwerthen und in Folge dessen auch höhere Arbeitslöhne zu bezahlen. Die Rübenzuckerindustrie gewährt den ländlichen Arbeitern im Winter, wo die Geschäfte ihres ordentlichen Berufs größtentheils ruhen, Gelegenheit zu reichem Verdienst. In den Agrarstatistischen Untersuchungen Humberts über den Einfluß des Zuckerrübenbaues auf die Land- und Volkswirthschaft, Jena 1877, S. 101 wird die Mehrausgabe der Rübenwirthschaften des Deutschen Reichs an Taglöhner, verglichen mit anderen Wirthschaften, auf jährlich mindestens 47 Mill. ℳ berechnet. Den Vorwurf, daß die Rübenzuckerindustrie auf dem Lande zur Zerstörung des Klein- und Mittelbetriebs führe, will Humbert nur theilweise zugeben. Sein Schlußergebniß ist, daß unter dem Einfluß des Rübenbaues jede Branche des landwirthschaftlichen Betriebs befruchtet und vortheilhaft belebt sich darstelle, daß ferner die Rübenzuckerindustrie in ausgedehntem Maße auch auf Gewerbe und Handel weiter Landstriche mit größtem Erfolg einzuwirken vermöge.

Die deutsche Rübenzuckerindustrie verdankt ihren hohen Aufschwung zum großen Theil auch dem energischen Zusammengehen und der festen Einigkeit der Fabrikanten, welche seit 1851 den Verein für die Rübenzuckerindustrie (jetzt) des Deutschen Reichs bilden, einen Verein der i. J. 1884 350 Fabriken, d. i. nahezu alle deutschen Rübenzuckerfabriken umfaßt und auf der einen Seite die handelspolitischen und ökonomischen Interessen dieser Industrie gegen außen aufs wirksamste vertritt, auf der andern Seite den Rübenbau und alle Zweige der Fabrikation durch ernste wissenschaftliche Forschungen, durch die genauesten Beobachtungen und Untersuchungen in eigenen Laboratorien und auf Versuchsstationen, endlich durch eine gründliche Erörterung aller einschlägigen Fragen in Zeitschriften und Versammlungen aufs erfolgreichste zu fördern gewußt hat (vergl. v. Kaufmann a. a. O. S. 49). Von der festen Geschlossenheit und tüchtigen Organisation des Vereins zeugt auch der Umstand, daß derselbe ohne weiteres als eine Berufsgenossenschaft zu Durchführung des Unfallversicherungsgesetzes sich Anerkennung verschaffen konnte.

Die innerhalb dieses Vereins gewonnenen Erfahrungen haben in neuester Zeit ihren Ausdruck namentlich auch bei der in den Jahren 1883 und 1884 von Reichswegen veranstalteten Enquete gefunden über die Gründe des finanziellen Rückgangs der Rübenzuckersteuer und die zur Abhilfe geeigneten Mittel, wobei man allerdings es mit hinnehmen muß, wenn der Standpunkt der Interessenten mitunter etwas stark hervortritt. (Zur Vergleichung kann benützt werden: J. Görz, Beobachtungen auf einer Reise durch die Zuckerfabrikdistrikte Frankreichs im September 1884.) Von der Gründlichkeit, mit welcher in dieser Enquete vorgegangen wurde, kann es eine Vorstellung geben, daß die Vernehmungsprotokolle 2 Foliobände von 1710 Seiten, die Referate und der Generalbericht 458 Seiten, die weiteren statistischen Materialien 342 Seiten füllen. Die Enquete zeigt, welche umfassende Vorstudien und Vorarbeiten nothwendig werden können, wenn es sich um Aenderungen auf dem Gebiete der größeren Aufwandssteuern handelt. In ähnlicher Weise wurde vor einigen Jahren auch die Tabaksteuerfrage, wurden schon wiederholt, in Deutschland und anderwärts, Reformen der Zolltarife vorbereitet. Schon von diesem Gesichtspunkte aus sollte es, wäre es auch nur als Beispiel für den Gang der legislatorischen Arbeiten auf dem bezeichneten Gebiete, immerhin gerechtfertigt sein, an gegenwärtiger Stelle im gedrängtesten Auszuge die Hauptergebnisse der Zuckerenquete von 1883/84 zunächst insoweit wiederzugeben, als sie die allgemeinen Verhältnisse des Rübenbaus und der Rübenzuckerfabrikation in Deutschland zum Gegenstande haben.

Was die Rüben anlangt, so zieht sich durch die ganze Enquete die Unterscheidung der Rüben, welche in der eigenen Wirthschaft der Fabrik erzeugt wurden, von den Kaufrüben aus der Hand unbetheiligter Landwirthe. In der Mitte stehen dann noch die von den Mitgliedern einer Fabriksozietät gezogenen Rüben. Bei den ersten wird vorzugsweise auf

den Zuckergehalt, bei den zweiten hauptsächlich auf das Gewicht gesehen. Von großer Bedeutung ist die Wahl des richtigen *Rübensamens*. Vorwiegend hat man sich jetzt der Klein-Wanzlebner und der (französischen) Vilmorin-Rübe zugewendet; die letztere ist die zuckerreichste, aber weniger ergiebig und bezüglich des Klimas und Bodens noch empfindlich. „Wenn die Klein-Wanzlebner Rübe bei 250 Doppelzentnern vom ha und 11% Gehalt überhaupt 2750% Zucker vom ha bietet, so kommt die Vilmorinrübe mit 20% Mindergewicht, also 200 Doppelzentnern, und mit 2% Mehrgehalt, also 13%, doch nur auf 2600% Zucker vom ha." Man sucht jetzt „Rübenarten herauszubilden, welche die beiderseitigen guten Eigenschaften in sich vereinigen." Auch die schlesische Rübe kommt noch vor, namentlich in Süddeutschland. Die Versuche sind noch nicht abgeschlossen. Seit 2 Jahren ist vom Verein eine Versuchsanstalt in Bernburg eingerichtet, „welche das eigentliche Wesen der Zuckerrübe und ihres Wachsthums erforschen soll." (In Frankreich traf Görz im September 1884 vielfach die wanzlebner und schlesische Rübe.) *Boden* und *Klima* bereiten dem Rübenbau viel Schwierigkeiten, das letztere wegen der langen Vegetationsperiode der Rübe. Was den Boden betrifft, so ist man jetzt dahin gelangt, „daß mit Ausnahme ganz leichten sandigen oder ganz undurchlässigen Bodens kaum irgend eine Bodenart nicht mit befriedigendem Erfolge zum Rübenbau benutzt wurde. Rastlose Arbeit, Drainirung und einsichtige Kultur haben die Ungunst des Klimas, wie des Bodens vielfach bis zu einem gewissen Grad auszugleichen vermocht." Ein kleiner Theil der Provinz Sachsen soll sich eines Klimas erfreuen, das als normal für den Rübenbau gelten kann. Derselbe Landstrich sei auch mit dem normalen Rübenboden ausgestattet. Dort fand eine im Sommer 1884 nach Deutschland geschickte französische Kommission eine so musterhafte, einheitlich behandelte Kultur vor, daß die Rübenfelder den Eindruck machten, als gehören alle einem und demselben Eigenthümer. Der *Turnus* ist in der Regel ein 3 bis 4jähriger. (In Frankreich nach Görz maßgebend noch Dreifelderwirthschaft mit Rüben an der Spitze.) Als Ursache der sog. *Rübenmüdigkeit* wurde früher die Erschöpfung des Bodens an Kali angenommen, bis ein an den Wurzelfasern der Rübe sich entwickelndes Insekt, die *Nematode*, entdeckt wurde, — außerhalb Sachsens übrigens nur selten. Die Versuche, sie zu bekämpfen, sind noch nicht abgeschlossen. Bei den Angaben über die *Ernteerträge* sieht man sich auf das *Steuer*gewicht verwiesen, das, weil eine Reinigung und die Entfernung unnützer Bestandtheile stattgefunden, durchschnittlich um 8 Prozent niedriger ist, als das *Feld*gewicht. Bei fortgesetzter sorgfältiger Kultur müssen die Ernten ergiebiger und sicherer werden. Jahre mit gleich schlechter Quantität und Qualität, eigentliche Fehlernten kommen dann seltener vor. Im Durchschnitt des ganzen Zollgebiets wurden jährlich auf 1 ha erzielt seit 1869 271, seit 1877 295 Doppelzentner, in der Provinz Sachsen 275 und 304, in Anhalt 264 und 291, in Braunschweig 295 und 309, in Schlesien 215 und 223, in Baden 263 und 297, in Württemberg 261 und 283. (In den hauptsächlich Rübenbauenden Departements Frankreichs nach Görz 1883 736 Zollzentner oder 368 Doppelzentner.) Die Abmessung der *Kosten* des Rübenbaus, — Grundzins, Bestellung, Ernte und Anfuhr, endlich Düngung — ist nicht leicht. Erschöpfende und gleichförmige Angaben konnten nicht erlangt werden. Man hat auf den Doppelzentner an *Selbstkosten* im Durchschnitt immerhin etwas mehr als 2 M. zu rechnen. „Man wird sich mit der Erkenntniß begnügen müssen, daß die Kosten des Rübenbaus jedenfalls sehr beträchtlich und höher sind, als bei anderen Feldfrüchten, sowie daß sie bis zu einem gewissen Grad nach den lokalen Verhältnissen schwanken". Der *Rübenpreis* „soll über die Selbstkosten hinaus dem Landwirth noch einen angemessenen Gewinn bringen. Dieser Preis ist bei den Kaufrüben leicht erkennbar, weniger bei den Rüben der an einer Fabrik Betheiligten, und bietet bei den selbstgebauten keinen Maßstab." Solang die Zahl der Fabriken eine beschränkte blieb, konnten sie den Rübenpreis zu ihren Gunsten regeln. Mit der raschen Vermehrung jener Zahl hat sich das Verhältniß umgedreht. Bei allem Bestreben für möglichst gute Kaufrüben zu sorgen, durften sich die Fabrikanten der Gefahr nicht aussetzen, die Lieferanten abzuschrecken. Erst im Herbst 1884, unter dem Drucke einer schweren Krisis, sehen wir die Fabrikanten von der Vertragsbestimmung Gebrauch machen, daß nicht entsprechende Kaufrüben überhaupt nicht angenommen werden. „Beispiel, Belehrung und Unterstützung beim Anbau müssen dazu helfen, den zwischen Lieferanten und Abnehmern bestehenden Widerspruch zu beseitigen. — Der Rübenpflanzer muß erkennen, daß nicht jede Rübe verarbeitungswürdig ist und daß Mühe und Kosten, welche er auf Verbesserung der Kultur verwendet, sich außer der Rübe, noch besonders in allen *Nachfrüchten* lohnt." Zum bei weitem größten Theil wird die *Lieferung der Kaufrüben durch Verträge* gesichert, neuerdings auf mehrere Jahre. Sie bezwecken die Bebauung einer gewissen Ackerfläche mit Rüben zur Ablieferung des Ernteertrags an die Fabrik, unter Verwendung des von der letztern gelieferten Rübensamens, unter Beobachtung der von derselben gegebenen Bebauungsvorschriften, sowie unter fortgesetzter Aufsicht durch die Fabrikverwaltung, gegen Zusicherung eines vorher bestimmten Preises für die Rüben, unter Umständen auch eines Antheils am Fabrikgewinn. Letzteres trifft namentlich auch bei den Rüben zu, welche von den Mitgliedern einer Fabriksozietät geliefert werden. Die *Nettopreise* der *Kaufrüben* bewegten sich in der Provinz Sachsen während der letzten Jahre zwischen 2,20 und 2,50 M. Am nächsten läge es, *die Rüben nach dem Zuckergehalte zu bezahlen.* Hier wäre man zunächst auf die Hilfe der Polarisation angewiesen. „Die Erfahrung lehrt jedoch, daß in der Rübe selbst der Zucker sehr verschieden vertheilt ist. Die einzelnen Rüben auf demselben Felde sind von sehr verschiedenem Gehalt, noch mehr die Rüben von verschiedenen Feldern durcheinander; bis zum Augenblick des Ausgrabens, sogar nachher noch verändert sich der Gehalt."

„Es ist nachgewiesen, daß das Ergebniß der Polarisation wesentlich durch die Art des Zerkleinerns, ob solche durch Schneiden, Hacken, Reiben u. s. w. geschieht, beeinflußt wird und danach abweichende Resultate für ein und dasselbe Material liefert. Ebenso unzweifelhaft steht fest, daß die Polarisation des Saftes verschieden ausfällt, und daß das Ergebnis von der größeren oder geringeren Stärke des Abpressens abhängt." „Das Gewicht kennt der Bauer; von Polarisation hat er keine Vorstellung und es wäre vergeblich, ihn darüber belehren zu wollen; empfängt er nicht den Preis, den er glaubt beanspruchen zu dürfen, so hält er sich für übervortheilt." „Hunderte von Lieferanten zu haben, ist nichts ungewöhnliches, zuweilen sind es deren Tausende. Es läge völlig außer dem Bereich der Möglichkeit, alle diese Lieferungen nach Polarisation oder etwa nach einer genaueren, dann aber noch schwierigeren Untersuchung abzufertigen, ohnehin zu einer Zeit, wo die Fabrik den Beginn der Kampagne einleitet und alle Hände voll zu thun hat." Käme es zu einem Rechtsstreit, so würden sich in der höheren Instanz alle Schwierigkeiten der ersten Untersuchung in verstärktem Maße wiederholen. Zuverlässige Nachrichten über die *Beschaffenheit der Rüben* fehlen. „So lang die Gelehrten noch darüber streiten, wie viel Saftgehalt man bei der Rübe anzunehmen hat, wird man auch eine unzulängliche Kenntnis von der Natur derselben annehmen dürfen. Die Fabrikanten selbst haben ein großes Interesse daran, die Beschaffenheit ihres Rohmaterials möglichst leicht und zuverlässig kennen zu lernen. Wenn trotz ihrer unstreitigen Mangelhaftigkeit die Polarisation immer noch das allgemein gebräuchliche Mittel dazu bildet, so geschieht dies, weil es noch kein anderes gibt, welches mit gleichem Erfolg und mit gleicher Leichtigkeit gehandhabt wird, und auch Laien übertragen werden kann." („Je reiner der zu untersuchende Stoff, desto zuverlässiger die Polarisation. Sie arbeitet deshalb am richtigsten bei Raffinade, weniger gut bei Rohzuckern der verschiedenen Grade, noch weniger bei Rübensäften und Rübenbrei, anerkannt schlecht bei Melassen.") Ueber ein gleichartiges Verfahren hat man sich vorläufig erst in kleineren Kreisen verständigt. Die Angaben der Sachverständigen bei der Enquete bewegen sich im Durchschnitt zwischen 11 und 12 Prozent Zuckergehalt in der Provinz Sachsen, zwischen 10,26 und nahezu 11 Prozent in Süddeutschland. „Die vorliegenden Notizen rechtfertigen kaum die Annahme; daß der *Rübenbau* seit 1869 *Fortschritte* in der Herstellung einer zuckerhaltigeren Rübe gemacht habe." Fortschritte im Anbau dagegen müssen anerkannt werden, Dank der sorgfältigeren Auswahl der Samen, der fleißigeren und mehr tiefgründigen Bodenbestellung, einer zweckmäßigeren Düngung, der Anwendung von landwirthschaftlichen Maschinen. Die Jahresernten sind im Gewicht stärker geworden, die räumliche Ausdehnung des Rübenanbaus ist unbestreitbar. Doch gilt alles dies in der Hauptsache mehr für Norddeutschland. „Im Süden baut der Bauer Tabak, Cichorien, Hanf und allerlei andere Früchte nach seinem Belieben: der Rübenbau ist ihm (mehr) *Nebensache*; im Norden baut der Bauer außer Getreide und Kartoffeln die Rüben, und fängt dieselbe Reihenfolge am Ende wieder von vorn an: für ihn ist der Rübenbau eine Nothwendigkeit, die Nothwendigkeit aber ist eine gute Lehrmeisterin." Weitere Fortschritte sind denkbar. „Allerdings wird es für den Zuckergehalt der Rübe eine natürliche Grenze geben. Alles aber deutet darauf hin, daß diese Grenze noch nicht erreicht ist." „In der Behandlung des Ackers, in der Verwendung des passendsten Düngers, in der Züchtung des Samens wird man, wenn auch vielleicht nicht in naher Zeit, doch noch vorwärts kommen." — Der durchschnittliche *Reingewinn* des Rübenpflanzers läßt sich zuverlässig nicht abschätzen. Immerhin darf man ihn als einen lohnenden annehmen. Wesentlich aber kommt noch in Betracht die *Wirkung des Rübenbaus auf die übrigen Feldfrüchte und auf die gesammte Wirthschaft.* Gerade diese ist auch für den kleinen Grundbesitzer nicht zu unterschätzen. Er erzielt einen sicheren Verdienst und erhält baare Zahlung, gerade wenn er ihrer am meisten bedarf; er sichert sich durch die Rübenschnitzel ein sehr werthvolles Viehfutter. Durch den Rübenbau „wird der Boden reiner, mehr aufgeschlossen und tragfähiger; keine Frucht ist in gleichem Maße wie die Rübe geeignet, das Feld von Unkräutern zu befreien; die Nothwendigkeit starker Düngung und der Anwendung von künstlichen Düngemitteln kommt den Nachfrüchten zu gut. Abgesehen vom Gewinn der Rübenblätter und der abgeschnittenen Köpfe liefert die Fabrik in den Laugen und dem Schlamm einen werthvollen Dünger. Durch alles dieses wird der Kulturzustand des Ackers überhaupt wesentlich erhöht"; der Rübenbau gestattet aber auch eine geeignetere Fruchtfolge und bewirkt gesteigerte Erträge an allen Früchten. Der Landwirth kann einen erheblich größeren Viehstand halten und die Arbeiter lohnender beschäftigen. „Die zur Körner- und Heuernte erforderlichen Leute können bei den Rüben angestellt werden zu einer Zeit, wo sie sonst müßig gehen würden. Beim Verziehen und Behacken der Rüben sind Weiber, Kinder, Greise, überhaupt solche Personen verwendbar, deren Kräfte für andere Arbeit nicht ausreichen. Endlich: „*Der Rübenbau wird für die Landwirthschaft zur Nothwendigkeit, weil der Körnerbau schlechter lohnt.*" Die Landwirthe sind es daher auch hauptsächlich, und zwar nicht blos und nicht vorwiegend die Großgrundbesitzer, welche die Errichtung neuer Zuckerfabriken in den letzten Jahren betrieben haben, welche aber eben damit für die jetzt, im Jahr 1884, zum Ausbruch gekommene schwere Krisis der Zuckerindustrie, eine Folge der Ueberproduktion, zu ihrem Theile verantwortlich zu machen sind. Eine zweite Ursache dieser Krisis ist in der *Entwicklung der Technik der Rübenzuckerindustrie in Deutschland* zu suchen, auf welche wir nun überzugehen haben.

Von den *technischen Fortschritten in der Zuckergewinnung aus Rüben* sind neben der Anwendung neuer oder verbesserter Maschinen und neben sorgsamerer Behandlung der

Säfte zu erwähnen die allgemeinere Einführung einer chemischen Betriebskontrole, ferner die nahezu allgemeine Einführung des Diffusionsverfahrens, bei welchem frische Schnitzel mittelst warmen Wassers ausgelaugt werden, das Auskochen des filtrirten Safts auf Korn, d. i. bis zur Bildung von Zuckerkryställchen, die bessere Auslaugung des Scheideschlamms. Nach 9jährigem Durchschnitt werden verbraucht zu 1 Ctr. Rohzucker in den Fabriken mit Diffusion 11,03 Ctr. Rüben, in den Fabriken ohne Diffusion 11,75 Ctr. Rüben oder aus 1 Ctr. Rüben gewonnen in den Fabriken mit Diffusion 9,09 ℔, in denen ohne Diffusion 8,48 ℔ Rohzucker aller Art. — Als der bedeutungsvollste Fortschritt der Technik ist indessen die Melasseentzuckerung zu bezeichnen. „Unter Melasse versteht man den bei der Krystallisation von Zucker verbleibenden Syrup, welcher auch nach nochmaligem Verkochen bei längerer Ruhe keinen in Krystallform sich abscheidenden Zucker mehr gibt“ und welchen man „jetzt ohne Rücksicht auf alle Nebenverfahren, höchstens mit rund 3 Prozent“ des verwendeten Rübengewichts durchschnittlich veranschlagen kann. „Gleichwohl enthält die Melasse noch etwa 50 Prozent krystallisirbaren Zucker, dessen Gewinnung in den letzten Jahren immer größere Fortschritte gemacht hat“. Hiebei kommen 3 verschiedene Methoden in Betracht: 1) die Osmose. „Die Beobachtung, daß die verschiedenen Substanzen, welche die Melasse zusammensetzen, eine verschiedene Diffusionsfähigkeit besitzen, daß es namentlich die unorganischen Salze sind, welche am schnellsten und leichtesten diffundiren“, aber auch „den in der Melasse befindlichen Zucker am Krystallisiren verhindern“, haben darauf geführt, die Melasse mit einer gewissen Menge von Wasser in Berührung zu bringen, jedoch „getrennt von diesem durch ein Mittel, welches für gewöhnliche Filtration nicht durchdringlich ist, indessen eine Diffusion, d. h. eine gegenseitige Durchdringung von Flüssigkeiten gestattet, z. B. Pergamentpapier. Unter diesen Umständen entstehen zwei kräftige Strömungen, eine vom Wasser zur Melasse und eine andere, schwächere, von der Melasse zum Wasser. Hiebei werden nicht alle in der Melasse enthaltenen Stoffe gleichmäßig übergeführt: die leicht diffundirbaren treten zuerst durch die Scheidewand in das Wasser, die schwerer diffundirbaren anfangs nicht, später in geringerer Menge. Die Melasse spaltet sich also in 2 verschiedene Gemische, von welchen das im Melassenraum zurückbleibende verhältnißmäßig mehr Zucker enthält. Zu einem gewissen Zeitpunkt, wo die Melasse schon hinreichend gereinigt ist, aber noch kein zu großer Substanzverlust stattgefunden hat, wird die Dialyse unterbrochen. Die Operation kann mehrere Male wiederholt werden. Der aus der gereinigten Melasse gewonnene Zucker gehört nur zu den Nachprodukten. Die Osmose verlangt nur einfache Apparate und erfordert deshalb geringere Anlagekosten, für jeden Apparat etwa 1000 bis 1500 ℳ. 2) Bei der Elution und den übrigen (ca. 5) Kalkverfahren wird der in der Melasse befindliche Zucker mit Kalk gefällt und der gewonnene Zuckerkalk bei der Scheidung der Rübensäfte im gewöhnlichen Verfahren zugesetzt. Diese Verfahren ergeben eine größere Ausbeute an Zucker aus der Melasse als die Osmose. Die erforderlichen Einrichtungen sind aber auch viel komplizirter und beanspruchen ein bedeutendes Anlagekapital, bis zu 200,000 ℳ und mehr. 3) Bei dem Strontianverfahren wird aus der Melasse durch Erhitzung mit Strontianhydrat Strontianzucker gewonnen und durch Abkühlung eine Zerlegung desselben in Strontianhydrat und Zuckerlösung herbeigeführt. Letztere wird, nachdem der darin noch befindliche Strontian durch Kohlensäure entfernt, entweder den Rübensäften beigefügt und in gewöhnlicher Weise verarbeitet oder selbständig, jedoch unter Einwurf von Rohzucker, gekocht, filtrirt, zur Füllmasse eingedampft und zu Raffinade verarbeitet“. Dieses Verfahren eignet sich zur Verarbeitung angekaufter Melasse in selbständigen Fabriken, die Anlagekosten sind sehr bedeutend (für 1 Fabrik in Dessau 2 Mill., für 1 in Rositz $1^3/_4$ Mill. ℳ). — Ueber die Ergebnisse der Osmose werden sehr abweichende Urtheile gefällt. Im Durchschnitt wird die Ausbeute an Zucker zu 20 Proz. der Melasse angegeben. Die Restmelasse bildet immer noch einen gangbaren Handelsartikel, im Preis um 1 ℳ bis 1,50 ℳ niedriger als die unberaubte Melasse. „Bei den Kalkverfahren ist wegen der innigen Verbindung der Melasseentzuckerung mit der Rübenverarbeitung eine Scheidung der gesammten Ausbeute mit Sicherheit nicht durchführbar“. Als Durchschnitt sollen für die Elution rund 34 Prozent Zucker aller Produkte angenommen werden können. „Neuerdings hat der Erfinder der Substitution (eines der Kalkverfahren), Steffens, ein neues Kalkverfahren entdeckt, das Ausscheidungsverfahren. Es beruht auf der Anwendung von staubförmig gemahlenem Kalk. Die Ausbeute soll der der Strontianarbeit gleichkommen, die Kosten der Anlage und des Betriebs erheblich geringer sein, als sogar bei den übrigen Kalkverfahren.“ Die Strontianfabriken würden am ehesten im Stande sein, über das Ergebnis der Melassearbeit Angaben zu machen, da sie selbständiger arbeiten, als die Elutionsfabriken. Sie hüllen sich aber noch in dichtes Geheimnis. Die Enquetekommission nahm schließlich eine Ausbeute von 38,40 bis 40 Prozent an. „Den 3 Entzuckerungsmethoden gemeinsam ist außer der Erhöhung der Zuckerausbeute die Beschleunigung der Kampagnearbeit, weil das Auskrystallisiren der Melasse nicht mehr abgewartet zu werden braucht. Das Kalkverfahren sowohl als das Strontianverfahren haben den Vorzug, daß sie der Landwirthschaft einen werthvollen Dünger zurückgeben. Das Strontianverfahren kann unter Einwurf von Rohzucker direkt zu Konsumzucker führen, Osmose und Kalkverfahren geben nur Rohzucker.“ Die Rentabilität der verschiedenen Methoden zeigen folgende Ziffern: 1 Doppelzentner Zucker gewährt einen Bruttogewinn von

14,50 M. beim Osmoseverfahren, einschl. der Verwerthung der Restmelasse;
13,00 M. und den Werth der Rückstände bei der Elution;

12,50 M. und den Werth der Rückstände bei dem Strontianverfahren.

Auf 1 Doppelzentner der verwandten Melasse dagegen vertheilt sich der Ueberschuß wie folgt:

3 M. bei der Osmose, 5,12 M. bei der Elution, 6 M. beim Strontian.

Kann man den Gewinn auf 1 Doppelztr. Zucker durchschnittlich auf 15 M. rechnen, so ist eine Ausgleichung der Gewinne nach den verschiedenen Systemen bei der Rechnung auf 1 Doppelztr. Melasse nicht denkbar. — Die Aera neuer Erfindungen ist noch nicht abgeschlossen. Früher oder später wird die Entzuckerung der Melasse einem rationelleren direkten Verfahren weichen müssen. Unter den Entzuckerungsmethoden ist die Osmose schon jetzt überholt. Die Zuckerausbeute bei den übrigen Methoden wird man in Zukunft höchstens auf $33^1/_3$ Proz. des Gewichts der Melasse annehmen dürfen. Da aber die Melasse 3 Proz. des Rübengewichts ausmacht, so wäre damit doch 1 Proz. mehr Zuckergewinn aus den Rüben erzielt, als 1869 angenommen war; statt 8 Proz. jetzt 9. Davon ist allerdings abzuziehen, was ohne Melasseentzuckerung noch als drittes Produkt gewonnen sein würde. Auf der anderen Seite muß aber auch wieder in Rechnung gebracht werden, was durch die sonstigen technischen Fortschritte der Rübe noch an Zucker abgewonnen werden kann. Dieses eine Prozent Mehrzuckerausbeute, gegenüber von den Annahmen von 1869, bleibt also zur Zeit thatsächlich unversteuert (mit einem Verlust von mindestens 10 Mill. M. jährlich für die Steuerkasse); es erklärt ferner zu einem Theil auch die guten Dividenden der Fabriken, welche mit Entzuckerung arbeiten; es hat endlich seinen Ausdruck gefunden in dem Ausspruche der Mehrheit der Enquetekommission von 1883/84, daß nach dem gegenwärtigen Stande der Leistungsfähigkeit der Rüben- und der Zuckerproduktion 10,75 Doppelzentner roher Rüben als durchschnittlich erforderlich zur Herstellung eines Doppelzentners Rohzucker von 93,75 Proz. Polarisation anzusehen seien.

Ueber die Lage der französischen Zuckerindustrie entnehmen wir den Beobachtungen von Görz (September 1884) folgende Notizen: „Dem Einmieten der Rüben scheint man in Frankreich noch sehr wenig Aufmerksamkeit zu schenken. Es kommt dies vor allem wohl daher, weil die Kampagnen bisher selten über das neue Jahr hinaus dauerten.“ — Man hat in Frankreich zwischen den kleinen landwirthschaftlichen und den Fabriken von mehr ausgesprochen industrieller Natur zu unterscheiden. „Die ersten erreichen eine Verarbeitung per Tag von 1—2000 Zollzentner, während die anderen 7—10,000 Zollzentner, die Zentralfabrik Cambrai sogar 36,000 Zollzentner per Tag verarbeitet. Eine bei uns unbekannte Einrichtung sind die sog. Raperien, d. h. Entsaftungsanstalten, welche von der eigentlichen Fabrik entfernt liegend, durch Rohrleitungen den mit 1 bis 3% Kalk versetzten Preß- oder Diffussionssaft nach einer Centralstelle schicken, woselbst derselbe weiter verarbeitet wird. Die größte Entfernung, welche ich (Görz) konstatiren konnte, betrug 25 km.“ — Die meisten französischen Fabriken, namentlich die kleineren, arbeiten mit hydraulichen und kontinuirlichen Pressen. „Allein es macht sich überall die Meinung geltend, daß man allerwärts mit der Diffusion so rasch als möglich vorgehen müsse, obgleich das neue Gesetz zwischen den Resultaten aus Preß- und Diffusionsverfahren, zu Gunsten des ersteren, einen größeren Unterschied macht, als derselbe in Wirklichkeit erreicht werden kann. Ein wesentlicher Umstand der noch nicht eingeführten Diffusion besteht in der großen Abneigung der Rübenpflanzer, die Diffussionsschnitzel zur Viehfütterung zu verwenden.“ — „Das bisherige französische Gesetz machte die Einführung der Elution, Ausscheidung und des Strontianverfahrens deshalb schwierig, weil die dazu nöthigen Anlage- und Betriebskosten zu große sind, als daß bei der hohen Steuer auf den Zucker eine Entzuckerung noch rentieren könnte.“ Jetzt sei man dort gesonnen auch mit der Melasseentzuckerung vorzugehen, denke aber an besondere Melassesteuer nirgends. — „Die deutsche Zuckerindustrie kann in Frankreich noch manches lernen: in der Fabrikation selbst die Verdampfung der Säfte und die Fabrikation des Krystallzuckers, im kaufmännischen Betriebe die Centralisation der Arbeit und die Verwerthung des Produkts, die Einrichtung der Entrepots und die besonnene Vertheilung der Gewinne, welche zum großen Theile dazu beigetragen haben, den französischen Fabriken trotz der ungünstigeren Verhältnisse jene große Widerstandsfähigkeit zu geben“ — das ist der Gesammteindruck, welchen Görz von seiner Reise gewonnen.

Auch die Ausfuhrverhältnisse endlich, ein dritte Ursache der jetzigen Zuckerkrisis (1884), wurden von der Zucker-Enquetekommission eingehend untersucht. Sie gelangte darüber zu folgenden Sätzen: a) „Der neuerliche Aufschwung der deutschen Rübenzuckerindustrie ist zunächst aus dem Bedürfnisse der Landwirthschaft hervorgegangen. Seine bisherige Entfaltung ist der steigenden Nachfrage des Auslandes zuzuschreiben. b) Die in letzterer Beziehung bisher maßgebenden Momente lassen mit einiger Wahrscheinlichkeit auch für die Folge auf Absatz im Auslande rechnen, sofern die Vermehrung der Produktion mäßige Grenzen nicht überschreitet. c) Eine direkte Begünstigung der Produktion durch gesetzliche Maßregeln ist nicht räthlich, weil dieselbe ohnehin schon große Dimensionen erlangt hat, und andrerseits die Konkurrenz fremder Rübenzucker trotz der von anderen Ländern gewährten Exportprämien die Entwicklung der deutschen Industrie bisher nicht hat beeinträchtigen können. d) Es erscheint vielmehr zweckmäßig und — im Hinblick auf die Gesammtlage der Industrie und auf die in den beiden wichtigsten Konkurrenzländern, Frankreich und Oesterreich, neuerdings eingetretene Verringerung der Exportprämien — unbedenklich (NB. vor Erlassung des französischen Zuckersteuergesetzes vom 31. Juli 1884 geschrieben), an dem leitenden Grundsatz der Gesetzgebung von 1869, — dem heimischem Produkt eine Bevorzugung nicht einzuräumen, — auch fernerhin festzuhalten, insbesondere die bei der Ausfuhr gewährte Vergütung auf den Betrag der wirklich entrichteten Steuer zu beschränken.

Die andere Seite der Zuckerkrisis, der finanzielle Rückgang der Rübenzuckersteuer, welche ihre Schatten der industriellen und landwirthschaftlichen Krisis vorauswarf, ist damit berührt und zugleich in der Hauptsache erklärt.

§ 16. Fassen wir nach dem bisher Ausgeführten in Kürze nochmals zusammen, wie die Ausnützung des Zuckergehalts der Rübe auf dem europäischen Kontinent wesentlich dazu beigetragen hat, im Laufe von zwei Menschenaltern den Preis des Zuckers auf weniger als ein Drittheil der Sätze von 1822 zu ermäßigen, wie in Folge dessen der Zuckerverbrauch erheblich sich steigern und so wechselsweise wieder eine Industrie sich entwickeln konnte, die mit tausend Fäden verwoben ist in das ganze wirthschaftliche Leben der Neuzeit, aufs innigste sich berührt mit Landwirthschaft, Gewerbe und Handel der gesammten Weltwirthschaft, — so sollte man allerdings meinen, daß die früheren Einwendungen gegen den Rübenzucker, als den unebenbürtigen Bruder des Rohzuckers und den Störenfried des überseeischen Handels jetzt verstummt sein werden. Dann aber wird es der Steuerpolitik auch zum Verdienst angerechnet werden dürfen, wie sie hier, bald schützend, bald dämpfend, bald wieder anregend, eine wahrhaft erzieherische Mission erfüllt hat, zunächst im Interesse der Staatsfinanzen, dem thatsächlichen Erfolg nach aber weit darüber hinaus zum Besten der Volkswirthschaft im ganzen und zahlreicher Klassen, ja man kann fast sagen der Gesammtheit der Bevölkerung. Nur ist es jetzt an der Zeit, ernstlich darauf Bedacht zu nehmen, daß nicht, namentlich mit der Steigerung der Steuersätze, das Steuersystem für die Fabrikanten eine Nöthigung werde, in der Technik einseitige Bahnen zu verfolgen, wodurch wieder der Steuerertrag selbst gefährdet würde.

§ 17. Die Zuckersteuer wird bis jetzt erhoben:

1) nach der Leistungsfähigkeit der bei der Zuckerfabrikation benützten Apparate;
2) nach dem Gewicht der zur Verarbeitung kommenden Rüben;
3) nach der Dichtigkeit des Zuckersaftes;
4) nach dem fertigen Produkt.

Jede dieser Besteuerungsarten hat ihre Vorzüge, jede ihre Mängel. Die Vorzüge der beiden ersten Methoden bestehen hauptsächlich darin, daß sie den Fabrikationsbetrieb den wenigsten Kontrolen aussetzen. Ihre Nachtheile sind hauptsächlich die, daß sie mit dem Steigen der Steuer den Fabrikationsprozeß, wie schon erwähnt, jede in besonderer Richtung, auf Abwege leiten, und daß es bei beiden nicht möglich ist, die Steuer, welche man im Grunde allein erheben will, nämlich für das schließliche Zuckerprodukt genau oder nur annähernd genau schon aus den Steuersätzen des Pauschale (Oesterreich-Ungarn und Rußland) oder für die Rübe (Deutschland) zu berechnen. Die Rübensteuer insbesondere vermag auf die nach den Oertlichkeiten und Jahrgängen verschiedene Qualität der Zuckerrübe keine Rücksicht zu nehmen. Sie wird mittelst der Wage festgestellt, sobald die in die Fabrik eingebrachten Rüben die Waschtrommel passirt haben. Die Pauschalsteuer richtet sich nach der Leistungsfähigkeit der Centrifugen oder der Saftpressen oder — bei dem verbreitetsten Diffusionsverfahren nach der täglichen Zahl der Füllungen der Diffusionsgefäße, welche neuerdings deklarirt und durch ein Zählwerk kontrolirt wird (vgl. Schäffle, Steuerpolitik, S. 412). Auf dem einseitigen Bestreben, an der Steuer zu sparen, beruhen dann vorzugsweise die vielfachen Aenderungen in den Betriebseinrichtungen der unter der Herrschaft beider Steuersysteme arbeitenden Fabriken. Die hierdurch veranlaßten Geldopfer aber vermögen überhaupt nur noch die größeren Etablissements aufzubringen, wobei allerdings zuzugeben ist, daß die Rübenzuckerfabrikation anders, denn als Großbetrieb, kaum gedacht werden kann. Nach der Dichtigkeit des Saftes wird die Steuer in Belgien und Holland erhoben. Es werden Saftproben entnommen, diese auf 15° Celsius erwärmt und dann saccharimetrisch gemessen. Diese Methode gestattet wenigstens annähernd die im Safte enthaltene Zuckermenge zu treffen, läßt aber zu Defraudationen viel Raum und wirkt auf den Fabrikationsbetrieb sehr störend. Auch die vierte Besteuerungsart, die Fabrikatsteuer, erheischt eine ununterbrochene steuerliche Ueberwachung der Zuckerfabriken und Raffinerieen, sowie kostspielige Anlagen zum vollständigen Abschluß derselben gegen außen; abgesehen hiervon stört sie den Fabrikationsbetrieb nicht und wirkt am gerechtesten, weil sie erst von dem Produkt angesetzt wird, welches in den Verkehr selbst übergeht. Bei dieser Methode kommt man auch über die Frage der Ausfuhrvergütungen am leichtesten hinweg; von dem zur Ausfuhr bestimmten Zucker kann, unter Anwendung bestimmter Kontrolen, die Steuer einfach unerhoben bleiben. Die Fabrikatsteuer besteht zur Zeit namentlich in Frankreich. Ein Mangel derselben ist aber vorläufig, daß das Verfahren noch nicht gefunden ist, mittelst dessen der reine Zuckergehalt des Rohzuckers genau bestimmt werden kann. Man hat hierfür zuerst die Farbe als entscheidend angenommen und zu dem Behuf Standardmuster gezogen, welche, als Typen an die Zollstellen vertheilt, z. B. in Holland vom dunkelbraunen (Nr. 6) bis zum weißen Zucker (Nr. 20) stufenförmig übergehen. Dann hat man es mit dem Polarisationsapparat versucht, welcher durch die darin eingesetzten Zuckerlösungen je nach den verschiedenen Zuckerarten das Licht bald nach rechts, bald nach links ablenkt. Beide Methoden werden im Deutschen Reich benützt, die Typen für die Zuckerzölle, der Polarisationsapparat für die Bestimmung der Ausfuhrvergütung. Allein weder die eine, noch die andere ist genau und zuverlässig genug und vermag Mißbräuchen vorzubeugen, welche sich im Gegentheil bei dem Typensystem schon sehr fühlbar gemacht haben. Ein Verfahren, welches Dr. Schaibler im Jahr 1872 beschrieben hat (s. bei v. Kaufmann, S. 87) scheint theoretisch dem erstrebten Ziel nahe gekommen zu sein, nach den angestellten praktischen Versuchen aber doch nicht überall genügt zu haben.

Wenn man in jüngster Zeit davon gesprochen hat, ein Zuckermonopol einzuführen, so war dies wohl kaum im Ernst gemeint. Bei der relativ kleinen Zahl von Betrieben, welche die Steuer zunächst aufzubringen haben, gestaltet sich die Steuerkontrole jedenfalls leichter, als eine Monopolkontrole, fällt überhaupt die Mehrzahl der Gründe weg, welche z. B. für das Tabakmonopol immer sich anführen lassen würden. In der deutschen Zucker-Enquete-Kommission von 1883/84 wurde sodann auch noch eine Rübenqualitätssteuer, sowie eine besondere Melassesteuer erörtert, beide Projecte jedoch mit dem Ergebniß, daß darauf nicht eingegangen werden könne; auf das erste nicht, weil es kein Mittel gibt, den Zuckergehalt der Rüben mit hinlänglicher Genauigkeit festzustellen, was die mannigfachen Versuche, die Rüben nach Qualität zu kaufen, aufs schlagendste bewiesen haben, indem die einzelnen Rüben schon von demselben Felde von sehr verschiedenem Gehalt sind, und sich hierin mit den Wochen noch verändern; — auf die Melassesteuer aber nicht, weil schon der Begriff der Melasse ein wandelbarer ist, es also an der genauen Bezeichnung des Steuerobjects fehlt, weil ferner zwischen selbstgewonnener und zugekaufter Melasse, zwischen selbständigen Entzuckerungsanstalten und den mit Rohzuckerfabriken verbundenen die doch nothwendige Unterscheidung schwer durchführbar wäre, weil die verschiedenen Verfahren der Melasseentzuckerung keinenfalls gleich behandelt werden könnten und jeder Tag hier neue Erfindungen und Fortschritte bringen kann.

Den Brutto-Ertrag von Zuckerzoll und Zuckersteuer zusammen berechnet Gerstfeld, Beiträge zur Reichssteuerfrage 1879, Tab. 7, im Deutschen Reich mit 1.14; in Frankreich mit 4; in Oesterreich mit 1.27; in Rußland mit 0.49 ℳ auf den Kopf.

§ 18. Als die theoretisch beste Besteuerungsart wird von Kaufmann, Schäffle, Wolff u. A. die Fabrikatsteuer bezeichnet. Auch der Verfasser gegenwärtiger Zeilen hat sich hierüber bereits im Jahr 1869 an amtlicher Stelle geäußert, wie folgt:

„Der Zollverein besteuert die Rübe, welche zur Zuckerfabrikation verwendet

wird, er knüpft damit die Feststellung der Zuckersteuer an einen leicht zu kontrolirenden Akt beim ersten Beginn der Verarbeitung der Rüben zu Zucker, kann in Folge dessen von weiteren, für den Fabrikbetrieb lästigen Kontrolen so gut als absehen und giebt zugleich, indem er die Steuer schon auf das Rohmaterial legt, dieses also durch die Steuer vertheuert, einen Anstoß zu der möglichst sorgfältigen Ausnutzung des letzteren für die besteuerte Industrie, mit anderen Worten zu der möglichsten Vervollkommnung des technischen Betriebs.

„So viel die vereinsländische Rübenzuckerindustrie, namentlich in Folge des letzterwähnten Moments, aus dem dermaligen Besteuerungssystem für sich Nutzen zu ziehen gewußt hat, so darf auf der anderen Seite doch nicht verkannt werden, daß dasselbe auch erhebliche Schattenseiten hat, welche um so schärfer hervortreten, je höher der Steuersatz gestellt wird.

„Schon jetzt beträgt in vielen Gegenden Deutschlands die Steuer so viel, als der Kaufpreis der Rübe ist. Der Fabrikant will schließlich sowohl den letzteren, als die Steuer in seinem Produkt ersetzt erhalten. Je höher aber die Steuer getrieben wird, um so mehr wird sie für den Fabrikanten maßgebend werden, werden andere, für die Volkswirthschaft im ganzen vielleicht wichtigere Rücksichten, welche ihren Ausdruck im Kaufpreis der Rübe finden, bei der Einrichtung des Fabrikbetriebs in den Hintergrund gedrängt.

„Beim Bau der Rübe wird in Folge dessen nicht sowohl auf große Ernten, als auf die Gewinnung zuckerreicher Rüben gesehen. Erstere aber kommen im Verhältniß billiger zu stehen und geben der Landwirthschaft an Blättern und Preßrückständen unverhältnißmäßig mehr zurück.

„Bei der Gewinnung des Zuckers aus der Rübe, deren Geldwerth, wie erwähnt, durch die Steuer verdoppelt worden ist, geht die ganze Tendenz dahin, möglichst allen Zuckergehalt auszuziehen, wobei die höheren Kosten des hierdurch bedingten Fabrikationsbetriebs nicht gescheut werden. Gewiß wäre es volkswirthschaftlich richtiger gerechnet, wenn nur so viel Zucker ausgezogen werden dürfte, als mit den relativ geringsten Kosten an Arbeitslöhnen, Kohlen, Maschinen u. s. w. bewirkt werden könnte, zumal die in den Rückständen verbleibenden Zuckerreste nicht verloren sind. Das dermalige Besteuerungssystem des Zollvereins gestattet es nicht, diesen Rücksichten die gebührende Rechnung zu tragen; es hindert ferner die Fabrikanten, mit dem Betrieb früher zu beginnen oder weiter fortzufahren, als so lange die Rüben gewisse Prozente Zucker polarisiren; es läßt die Massenarbeit in der Rübenzuckerindustrie nicht zur vollen Entwicklung gelangen.

„Daß endlich ein mit höheren Produktionskosten dargestellter Zucker auf dem Weltmarkt schwieriger sich Bahn brechen kann, als das Erzeugniß derjenigen Länder, in denen die Industrie nur mit dem natürlichen Preise der Rüben zu rechnen hat, leuchtet ein. Vermag die Rübenzuckerindustrie des Zollvereins den einheimischen Bedarf zu befriedigen und steht an sich, von Seiten der vereinsländischen Produktivfaktore nichts entgegen, daß sie auch für den Absatz nach dem Vereinsauslande arbeite, so wäre es bedenklich, wenn ihr dies durch die eigenthümliche Einrichtung des Besteuerungssystems erschwert würde.

„Die Frage scheint daher so zu liegen, daß, wenn es überhaupt für angezeigt erachtet wird, aus dem Zuckerverbrauch eine höhere Steuer, als die seitherige, zu ziehen, dies ohne eine dauernde und mit jeder Vermehrung der Belastung immer empfindlicher werdende Benachtheiligung der Rübenzuckerindustrie wohl nur bei einer gleichzeitigen Aenderung im System der Besteuerung durchzuführen sein würde, wobei darauf Bedacht genommen werden müßte, die Steuer an einen Akt des Fabrikationsbetriebs zu knüpfen, welcher dem Uebergange des Zuckers in den Verbrauch möglichst nahe liegt.

„Von diesem Gesichtspunkt aus würde sich die Einführung einer Fabrikatsteuer empfehlen, welche wirklich erst beim Austritt des Zuckers aus der Fabrik oder der Niederlage festgestellt und deren Kontrole analog der für die Salzsteuer angenommenen eingerichtet

werden könnte. Die Einführung dieses Systems ist namentlich bedingt durch die Beschaffung von Hilfsmitteln, durch welche der wirkliche Zuckergehalt der die Fabrik verlassenden Erzeugnisse möglichst leicht, einfach und sicher konstatirt werden kann. Der hierfür in erster Linie in Frage kommende Polarisationsapparat ist jedoch praktisch wenig leicht zu handhaben und daher für den Steuererhebungsdienst vorerst außer Frage. So kann allerdings die sofortige Einführung der Fabrikatsteuer nicht empfohlen, es kann dieselbe aber vielleicht doch als die Steuer der Zukunft bezeichnet werden."

§ 19. Auch bei der im Jahr 1883 veranstalteten Zuckersteuer-Enquete des Deutschen Reichs wurde die Fabrikatsteuer sowohl von einer größeren Zahl von Industriellen, als auch im Schooße der Enquete-Kommission selbst befürwortet und vertreten. Die Gründe dafür wurden schließlich in folgenden Sätzen zusammengefaßt:

„Die Fabrikatsteuer ist die rationellste Steuerform; weil sie das Fabrikat direkt und nicht erst auf dem Umweg durch das Rohmaterial besteuert, weil ferner die Steuerpflicht in dem Moment eintritt, welcher dem Konsum am nächsten liegt.

„Die Fabrikatsteuer ist die gerechteste Steuerform, weil sie die Steuer auf ganz gleicher Grundlage von jedem erhebt und keinen vor dem andern berücksichtigt.

„Sie wirkt gerecht gegen die Industrie selbst, indem sie allein die Ungleichheiten in der Steuerbelastung, wie sie die Rohmaterialsteuer im Gefolge hat, gründlich zu beseitigen im Stande ist; die Fabrikatsteuer würde zur Folge haben, daß die Industrie bei guten und schlechten Rübenernten, mit gutem und geringem Rübenmaterial von der Steuer gleichmäßig betroffen, daß die bestehende Interessenverschiedenheit zwischen einzelnen Landstrichen ausgeglichen wird, und daß solche Fabriken, welche in früherer Zeit unter wesentlich anderen Verhältnissen ins Leben getreten sind", namentlich auch die kleineren Fabriken, „lebens- und konkurrenzfähiger" erhalten würden."

„Die Fabrikatsteuer wirkt auch gerecht gegen die Landwirthschaft, indem sie derselben freiere Bewegung verleiht und das Monopol beseitigt, das einzelne durch Boden, klimatische und agrarische Verhältnisse besonders bevorzugte Gegenden unter der Rohmaterialsteuer genießen, indem sie es ferner anderen minder bevorzugten Landstrichen ermöglicht, der wohlthätigen Wirkungen des Rübenbaus sich theilhaftig zu machen.

„Die Fabrikatsteuer wirkt endlich gerecht gegen den Fiskus, indem sie demselben gibt, was ihm gehört und nicht auf dessen Kosten einem Theil der Industriellen ungerechtfertigte Vortheile gewährt. Im höchsten Grad vereinigt die Fabrikatsteuer diese Vorzüge in ihrer reinsten Form, der Konsumsteuer, mit gleichzeitiger Werthbesteuerung der Zucker, durch welche letztere sie auch dem Konsumenten vollkommen gerecht wird.

„Die Fabrikatsteuer stellt die Industrie auf eine wirthschaftlich gesunde Grundlage, indem sie es jedem ermöglicht, seinen Betrieb ganz nach den gegebenen Verhältnissen einzurichten und sich nach allen Richtungen hin frei zu bewegen. — Die Industrie würde mit größerer Vorsicht Neuerungen entgegennehmen. — Damit kommt zugleich die Industrie mehr zur Ruhe, und wird nicht durch die Befürchtung, daß jedem Fortschritt und jeder Verbesserung in Technik und Betrieb, sowie in der Landwirthschaft sofort auch die Steuerschraube auf dem Fuße folge, unausgesetzt in Athem erhalten.

„Indem die Industrie durch die Fabrikatsteuer auf einen für ihre Entwicklung gesunden Boden gestellt wird, entgeht sie auch der Gefahr einer drohenden Ueberproduktion. Die rapide Vermehrung der Rohzuckerfabriken und die rapide Zunahme der Produktion ist in den letzten Jahren in Deutschland vielfach nicht aus natürlichen Ursachen entstanden, sondern zum großen Theil durch die Steuergewinne und die infolge hiervon höheren Erträgnisse verschiedener Fabriken herbeigeführt worden und droht zum Nachtheil für die Industrie selbst noch größere Dimensionen anzunehmen.

„Durch die Fabrikatsteuer ist eine sicherere und gerechte Regelung der Ausfuhr-

vergütung und zugleich eine gründliche Beseitigung der Exportprämien zu hoffen, deren die Industrie, wenn sie sich in natürlichen Bahnen weiter entwickeln soll, nicht bedarf, und die nicht nur den Fiskus schädigen, sondern schließlich auch dazu führen werden, daß das Ausland gegen diese Prämien Retorsionsmaßregeln ergreift, die in ihrer Rückwirkung für die deutsche Industrie verhängnisvoll werden müßte." (Ist 1884 von Seiten Frankreichs und Belgiens gegen Deutschland geschehen.) „Die Fabrikatsteuer ermöglicht zugleich die bestehenden Prämien, sofern deren plötzliche Beseitigung begründeten Bedenken begegnen würde, allmälig aufzuheben und sie für die Uebergangsperiode der ganzen Industrie, nicht blos einem von der Natur ohnedies begünstigten Theil derselben zukommen zu lassen.

„Die Einführung einer auf richtiger und liberaler Grundlage aufgebauten Fabrikat- oder Konsumsteuer in Deutschland könnte zum Ausgangspunkt für Herbeiführung einer internationalen Uebereinkunft behufs Besteuerung der Zucker nach gleichmäßigen Grundsätzen in den hauptsächlichsten europäischen Zuckerproduktionsländern benutzt werden."

Es ist dann in den Berichten der deutschen Zuckerenquetekommission noch weiter ausgeführt, wie bei der Fabrikatsteuer unter Benützung der Zoll- oder Steuerlager der abgabenfreie Bezug der Rohzucker für die Raffinerien ermöglicht wäre, wie ferner diese Steuerform die Einnahmen für den Fiskus stetiger gestalten müßte, in ihren Wandlungen nur bedingt durch den in der Regel wohl langsam steigenden Verbrauch oder durch die Bedürfnisse der Staatskasse, denen sich die Steuersätze anzupassen hätten, wie dabei auch die Ueberwälzung auf den Konsumenten einfach sich vollzöge, die Steuergesetzgebung alsdann wohl für längere Zeit zu einem Abschluß käme, endlich auch für die Statistik der Gewinnung und des Verbrauchs von Zucker sicherere Grundlagen gewinnen würden.

Diesen Ausführungen sind angehängt die Grundzüge zu Gesetzesbestimmungen für eine als Konsumsteuer einzurichtende Fabrikatsteuer, nach welchen der in den Verbrauch übergehende raffinirte Zucker von mindestens 99,5 Proz. Polarisation, sowie der zum Konsum gelangende Rohzucker entsprechend niedriger belegt, das Steuerobjekt bilden würden, die Entrichtung der Steuer aber, unter steter Kontrole der Rohzuckerfabriken und Raffinerieen, ferner unter Zulassung von Steuerlagern und unter Gestattung der Ab- und Zuschreibungen auf den Lagerkonten, bis dahin verschoben bleiben könnte, wo der Zucker in den freien Verkehr, d. i. demnächst in den Konsum übergehen würde.

Unter den Gründen für die Fabrikatsteuer fehlt nun allerdings im Jahr 1883 die im Jahr 1869 noch geltend gemachte Befürchtung, daß bei der Rübensteuer die Ausfuhr des Zuckers erschwert sein möchte. Die seitherigen Erfahrungen haben vielmehr das Gegentheil bewiesen. Durch Züchtung und Anbau zuckerreicherer Rüben, durch Verbesserungen im Fabrikationsbetrieb und insbesondere durch Gewinnung des in der Melasse enthaltenen Zuckers sind die Ausbeuteverhältnisse ganz andere geworden, so daß die Grundlagen, auf welchen die Steuer- und die Bonificationssätze des Gesetzes von 1869 beruhten, gar nicht mehr zutreffen, die Ausfuhrvergütungssätze vielmehr nicht unerhebliche Prämien enthalten, welche bei der Ausfuhr von Melassezucker geradezu dem Bonificationssatze gleich kommen, da die Melasse der Steuer nicht unterliegt. Nicht blos daß aus Melasse hergestellter Zucker beim Uebergang in den Konsum derzeit keine Steuer zu bezahlen hat, und daher dem Fabrikanten 20 ℳ Steuergewinn von jedem Doppelztr. einbringt; es basiren auch die Ausfuhrvergütungssätze fortgesetzt noch auf der Annahme, daß die Rübensteuer von 1,60 ℳ für den Doppelztr. Rüben den Doppelztr. Rohzucker von 93,75 Prozent Polarisation mit 20 ℳ, Rohzucker von 88 Proz. mit 18,80 ℳ belaste, während diese Belastung thatsächlich nur noch 16,77 ℳ und 15,74 ℳ beträgt. So ist es nicht zu verwundern, daß die auf Rohzucker reduzirte Zuckerausfuhr von ¼ Mill. Doppelztr. im Jahr 1869 auf 4¾ Mill. i. J. 1882/83 sich gehoben hat, daß aber auch an der Zuckersteuereinnahme jetzt schon ein Ausfall von mindestens 20 Mill. ℳ berechnet werden muß, von welchem 10 Mill. auf den

Entgang an der Steuer, 10—11 Mill. ℳ auf zu viel bezahlte Ausfuhrvergütungen fallen, dabei den Zuckerverbrauch des Deutschen Reichs selbst schon auf 3,25 Mill. Doppelztr. oder rund 8 kg auf den Kopf angenommen.

Nach diesen Erfahrungen mit der Rübensteuer sind es jetzt umgekehrt die Gegner der Fabrikatsteuer, welche von dem Uebergang zu der letzteren die Gefährdung des deutschen Zuckers auf dem Weltmarkt befürchten wollen.

§ 20. Die Rübensteuer hat indessen für jetzt wieder nicht blos in der deutschen Enquetekommission von 1883/84 die Oberhand behalten, sie ist auch zu gleicher Zeit in Frankreich neu zur Anerkennung und Einführung gelangt. In jener Enquetekommission insbesondere wurde für dieselbe geltend gemacht:

„Unter dem jetzigen Steuermodus hat sich während 40 Jahren die deutsche Rübenzuckerfabrikation von kleinen Anfängen in stetigem Fortschreiten zu der ersten Europas entwickelt und eine außerordentlich hohe Bedeutung für den Nationalwohlstand erlangt. Daneben hat der jetzige Steuermodus den finanziellen Anforderungen, welche bisher an den Zucker als Steuerobjekt gestellt worden sind, im allgemeinen und abgesehen von den letzten Jahren vollständig Genüge geleistet. Unter diesen Umständen würde eine Veränderung des Steuersystems nur dann empfohlen werden können, wenn die Ueberzeugung gehegt werden müßte, daß ungeachtet der im ganzen hochbefriedigenden Erscheinungen, welche die bisherige Wirksamkeit des geltenden Steuermodus begleiten, gleichwohl mit dem letzteren Mißstände von großer Schwere verbunden seien, und wenn ferner für zweifellos zu erachten wäre, daß der neue Steuermodus, d. i. die Fabrikatsteuer nicht nur diese Mißstände beseitigen, sondern auch den Bestand und die weitere Entwicklung unserer Zuckerindustrie in keiner Weise gefährden werde. Es trifft aber weder die eine noch die andere dieser beiden Voraussetzungen zu.

„Was zunächst die Bedürfnißfrage angeht, so ist anzuerkennen, daß bei der Rübensteuer auf die gleiche Menge gleichwerthigen Zuckers nicht immer und überall der gleiche Steuerbetrag entfällt, sondern daß je nach dem größeren oder geringeren Zuckerreichthum der Rüben eine Verschiedenheit der Steuerbelastung stattfindet. Dagegen ist nicht zuzugeben, daß infolge des gegenwärtigen Steuermodus ein namhafter Theil der Zuckerproduzenten dauernd und erheblich benachtheiligt wird, vielmehr muß angenommen werden, daß in den weit meisten Fällen die Produzenten für die höhere Steuerbelastung in den Jahren qualitativ schlechtere Rübenernten einen genügenden Ausgleich durch die geringere Steuerbelastung in den Jahren besserer Rübenernten finden." „Unerklärlich" wäre sonst, „daß aus den Kreisen der Betheiligten nur sehr vereinzelt der Wunsch auf Einführung der Fabrikatsteuer laut geworden ist." „Klagen über Benachtheiligung durch die ungleichmäßige Wirkung der Rübensteuer sind besonders in Bezug auf Schlesien, die Rheinprovinz und Württemberg erhoben worden. In den beiden ersteren Gebieten aber hat die Rübenzuckerfabrikation ununterbrochen an Umfang gewonnen und schließlich eine große Bedeutung erlangt." „In Württemberg hat sie doch seit vielen Jahren ihren Besitzstand im wesentlichen behauptet. Am wenigsten kann zugestanden werden, daß unter dem gegenwärtigen Steuermodus die Rübenzuckerfabrikation ein Monopol einzelner weniger durch die Natur bevorzugter Gebiete bilde. Es bestehen bereits durch ganz Deutschland in den verschiedensten Gegenden Rübenzuckerfabriken. — Unter jedem Steuermodus würde sich naturgemäß die Rübenzuckerfabrikation zunächst in denjenigen Gegenden ausgebreitet haben, in welchen die Vorbedingungen für den Anbau guter Rüben am günstigsten liegen. Andrerseits würden unter keinem Steuermodus alle Gegenden zum Rübenbau geeignet sein." —

„Was sodann den Finanzbedarf betrifft, so kann der in neuester Zeit durch das Zusammenwirken besonderer Verhältnisse eingetretene Rückgang der Zuckersteuererträge ohne Zweifel auch innerhalb des jetzigen Steuermodus wieder ausgeglichen werden. Derselbe

gewährt auch durchaus die Möglichkeit einer erneuten Erhöhung des Steuerertrages im Falle einer in Zukunft etwa wieder sich ergebenden Veranlassung. Insbesondere ist eine Herabsetzung der Steuervergütungssätze jederzeit ausführbar, wenn und soweit die Ueberzeugung gewonnen wird, daß dieselben in Folge von Fortschritten der Industrie zum Nachtheil der Reichskasse zu hoch geworden sind. — Die Annahme, daß die Wiederkehr einer Erhöhung der Rübensteuersätze geeignet sei, die Industrie wesentlich nachtheilig zu beeinflussen, trifft ausweislich der Geschichte unserer Rübenzuckersteuer nicht zu." —

„Ist hienach das Bedürfnis des Uebergangs zur Fabrikatsteuer entschieden zu verneinen, so sind andrerseits bedenkliche Rückwirkungen der Fabrikatsteuer auf die Rübenzuckerindustrie und Landwirthschaft zu befürchten.

„Die jetzige Rübensteuer, die je nach der Beschaffenheit der Rüben höher oder geringer für den Zucker ist, trägt für die Landwirthschaft den Sporn in sich, möglichst zuckerreiche Rüben, wenn auch mit höheren Kosten, zu erzielen, und es wird nicht bezweifelt, daß mit Wegfall dieses Motivs allmälig im Rübenbau ein allgemeiner Rückgang eintreten werde, der nicht nur für die Landwirthschaft unvortheilhaft sein würde — die zuckerreichste Rübe entnimmt dem Boden am wenigsten Salze und Stickstoff —, sondern gerade in der gegenwärtigen Zeit der scharfen Konkurrenz mit anderen Zucker produzirenden Staaten auch für die Zuckerfabriken sehr nachtheilig sein müßte. — Unter dem herrschenden System hat sich der Bodenwerth nach Maßgabe der Fähigkeit, gute Rüben zu tragen, außerordentlich gesteigert. Die Einführung der Fabrikatsteuer würde ohne Zweifel in nicht geringem Umfange eine erhebliche Entwerthung, beziehungsweise Verschiebung der Werthe zur Folge haben und schwere Krisen über die Landwirthschaft der betreffenden Gebiete herbeizuführen geeignet sein. —

„Die bisherige völlig freie Bewegung der Zuckerfabrikation würde unter der Fabrikatsteuer nicht aufrecht erhalten werden können; den Fabrikanten müßten im Interesse der Steuersicherheit gewisse Beschränkungen sowohl in Bezug auf die Handhabung des Fabrikbetriebs, als in Bezug auf die Disposition über den erzeugten Zucker aufgelegt werden. Auf die Erhaltung der völligen Freiheit der Fabrikation, insbesondere auf die Fortdauer der Möglichkeit, ohne Erhöhung der Steuerlast Versuche mit neuen technischen Erfindungen zu machen, muß aber im Interesse des weiteren Fortschreitens der Rübenzuckerindustrie umsomehr Werth gelegt werden, als die bisherigen Fortschritte und die in Deutschland erreichte besonders hohe Stufe der Fabrikationstechnik jedenfalls zum großen Theil auf jene Momente zurückzuführen sind." — —

IX.

Specielle Steuerlehre. IV. Theil.

Verkehrs- und Erbschaftssteuern.

Von

K. Fr. Schall.

Stein, F.W. II. S. 150—170; Wagner, F.W. II. S. 163, insbes. S. 439—454 Schäffle, Steuerpolitik: „das Gebühren- und Stempelwesen", S. 454—552.

I. Verkehrssteuern im Allgemeinen.

1. Begriff und Wesen.

§ 1. Mit besonderer Schärfe hat L. Stein die Verkehrssteuern als eine besondere Art von Abgaben anderen steuerartigen Abgaben und namentlich den Gebühren von Amtsverrichtungen gegenübergestellt. Freilich hat die Lehre von den Verkehrssteuern, als deren Schöpfer er anzusehen ist, eine eigenthümliche Wandlung unter seinen Händen erfahren, indem er in früheren Auflagen seiner Finanzwissenschaft den Verkehrssteuern die Besteuerung des durch einzelne Verkehrsacte vermittelten Gewinnes zuweist [1]), während er später [2]) zu dem Ergebniß gelangt ist, daß es geradezu unmöglich sei, die Verkehrssteuer jemals rationell zu begründen, weshalb alle Behandlung der Verkehrssteuern mit dem Satze beginnen müsse, daß dieselben an und für sich falsch seien [3]).

Wenn man das Wesen der Verkehrssteuern freilich ausschließlich in die Besteuerung des Gewinnes der einzelnen Erwerbsacte setzt, so scheint, wenn das Gesammtergebniß des aus einzelnen Erwerbsacten zusammengesetzten Wirthschaftsprocesses der Steuerpflichtigen im Ertrag oder Einkommen durch ein entwickeltes System von Ertrags- und Einkommensteuern bereits erfaßt ist, neben den letzteren kein Raum für die Verkehrssteuern übrig zu bleiben, und es wird sich daher vor Allem darum handeln, ob denn wirklich die Auffassung einer Besteuerung des Gewinns der Verkehrssteuern als einzelner Erwerbsacte das Wesen derselben vollkommen und richtig erfaßt.

Nach unserer Auffassung sind Verkehrssteuern Steuern vom Verkehre schlechtweg. Mit der modernen volkswirthschaftlichen Entwicklung, insbesondere den Fortschritten der Arbeitstheilung, hat das Verkehrsleben eine immer größere Ausdehnung und Bedeutung

1) Stein, F.W. 1. Aufl. 1860 S. 412.
2) Ders. F.W. 4. Aufl. 1878 II. S. 152.
3) Vgl. hiergegen Wagner, F.W. II. S. 439 ff. unter strenger Festhaltung des Unterschieds von Gebühren und Verkehrssteuern; auch Schäffle tritt für die Berechtigung der Verkehrssteuern im Interesse einer ergänzenden individualisirenden Belastung der Steuerkräfte ein. Er stellt sie als „Steuergebühren" mit den „Verwaltungsgebühren" unter die Gebühren überhaupt und rechnet sie mit den letzteren zu den indirecten Steuern.

gewonnen. Je weiter in Folge fortschreitender Arbeitstheilung an die Stelle „der Eigengewinnung der Güter die verkehrsmäßige Gewinnung der Güter“ (Wagner) tritt, und je weiter innerhalb der letzteren Production und Consumtion der Güter auseinandertreten, desto reicher entwickelt sich als Bindeglied zwischen den arbeitstheilig getrennten Einzelwirthschaften und zwischen Production und Consumtion der Verkehr. Immer mehr werden alle Vermögensbestandtheile mobilisirt, immer mehr löst sich der ganze wirthschaftliche Proceß in eine Reihe einzelner Verkehrsacte auf, durch welche die wirthschaftlichen Güter von Productionsstufe zu Productionsstufe und vom Producenten auf den Consumenten übertragen werden. Dabei werden nicht nur bewegliche Sachgüter und Dienstleistungen angeboten und begehrt und kommen demzufolge zum gegenseitigen Austausch. Der fortwährende Wechsel der Bedürfnisse veranlaßt ebenso auch zum häufigen Besitzwechsel bei unbeweglichen Gütern, sei es für productive Zwecke oder zum unmittelbar eigenen Gebrauche. Und endlich ist der fortwährende Wechsel der Generationen eine stets wirksame Ursache des Vermögensverkehrs, bei welchem immer von Neuem wieder die herangewachsene Generation das Erbe der absterbenden übernimmt.

Während nun die Besitzsteuern das Vermögen des in einer Hand ruhenden Besitzes im Ganzen oder in seinen einzelnen Theilen zu treffen suchen, erfassen die Verkehrssteuern das Vermögen im Flusse des Vermögensverkehrs, sei es nun im Verlaufe des Productionsprocesses oder beim Besitzwechsel. Inwieweit die einzelnen Verkehrsacte zur Erzielung eines Jahresertrags oder zur Gewinnung eines Jahreseinkommens beitragen, läßt sich dabei auch nicht einmal annähernd ermitteln. Die Verkehrssteuern verzichten daher überhaupt auf die Bemessung der Steuer nach dem Ertrage oder Einkommen. Sie können ihr Maß nur in der Größe des Vermögens selbst nach seiner concreten, wirklichen, individuellen Erscheinung bei dem gegebenen Verkehrsacte finden oder m. a. W. die Verkehrssteuern sind weder Ertrags- noch Einkommensteuern, sondern Vermögenssteuern (nach der Bemessungsgrundlage) und zwar Steuern vom Verkehr mit Vermögensgegenständen oder Vermögenswerthen.

Die Verkehrssteuern in diesem weiteren eigentlichen Sinne sind in der Hauptsache identisch mit den „Steuern auf Handlungen“, welche J. G. Hoffmann[4]) den „Steuern auf dem Besitz“ gegenübergestellt und indirecte Steuern[5]) genannt hat. In diesem weiteren Sinne umfassen die Verkehrssteuern mit Ausnahme der Personal- bez. Einkommensteuern und der Ertragssteuern, sowie der direkten Aufwandssteuern in der That wohl alle übrigen steuerartigen Abgaben: die Zölle von ausländischen Producten sowohl als auch die großen Productions- und Circulationssteuern von einheimischen Erzeugnissen für den Massenverbrauch, aber auch die übrigen Steuern, welche vom Verkehre mit Vermögensgegenständen erhoben werden, sei es nun, daß letztere unbewegliche oder bewegliche Sachen seien, in Sachgütern oder werthvollen Dienstleistungen bestehen, zu Productions- oder Genußzwecken dienen, Gegenstand des Gebrauches oder Verbrauches seien[6]). Die neuere Finanz-Wissenschaft hat jedoch mit der Bezeichnung „Verkehrssteuern“ einen engeren Begriff

4) Lehre von den Steuern. Berlin 1840. S. 71.

5) Letzteres wohl mit Unrecht, denn die Eintheilung der Steuern in directe und indirecte beruht auf einem ganz anderen Eintheilungsgrund, als diejenige in Besitz und Verkehrs- oder Handlungssteuern. cfr. hierüber oben Aufwandssteuern, S. 285 ff. Die Identificirung dieser beiderlei Eintheilungsarten ist logisch unzulässig und kann nur Verwirrung erzeugen.

6) Es ist in seiner Art nicht so ganz inconsequent, wenn Schäffle in seiner Steuerpolitik in Anlehnung an die Hoffmann'sche Eintheilung der Steuern auch die „Verwaltungsgebühren“ unter die indirecten Steuern (Steuern auf Handlungen) gerechnet hat, da Gebühren für Unterlassungen doch nur die seltene Ausnahme, z. B. bei Dispensationen von gesetzlichen Verpflichtungen, bei Exemtionen u. s. w. bilden. Auch wir könnten die Gebühren als Abgaben vom Verkehre mit Behörden zu den Verkehrssteuern rechnen, — wenn sie nach unserer Auffassung überhaupt Steuern wären, was wir jedoch verneinen, da wir in den Gebühren als Steuerpräcipuen eine besondere, allen übrigen Steuern gegenüberzustellende Abgabenart erkennen zu sollen glauben. cfr. oben Gebühren, S. 82.

verbunden, indem sie dieselben den Personal- Einkommen- und Ertragssteuern oder den directen Steuern nach der herkömmlichen Auffassung einerseits und den regelmäßig wiederkehrenden großen Verbrauchssteuergruppen mit Einschluß der directen Aufwandssteuern andererseits als dritte coordinirte Steuergruppe an die Seite stellt. In diesem herkömmlichen engeren Sinne sind die Verkehrssteuern nunmehr auch Gegenstand der folgenden Darstellung[7]).

2. Stellung und Function der Verkehrssteuern im Steuersystem.

§ 2. Die Abgabengesetzgebung hat nicht selten das Gebührenwesen und die Verkehrssteuern in dem in § 1 bezeichneten engeren Sinne zugleich geordnet, so daß die Gebühren- und Stempelabgabentarife Gebühren und Verkehrssteuern in alphabetischer Reihenfolge unter einander vermengt enthalten. So sehr dieser Umstand eine saubere Trennung beider Abgabenarten thatsächlich erschwert, so leicht ist es doch, beiderlei Arten von Abgaben begrifflich auseinanderzuhalten.

Sind die Gebühren an gewisse Gegenleistungen der Staatsgewalt geknüpfte, in erster Linie mit Rücksicht auf diese Gegenleistungen bemessene Abgaben (Steuerpräcipuen), und demgemäß als eine Art speciellen Entgelts für Verleihungen und Bewilligungen oder als Beitrag zu den Kosten der von Einzelnen speciell veranlaßten öffentlichen Functionen zu bezeichnen, so sind dagegen die Verkehrssteuern: Vermögenssteuern in der Form von Auflagen auf den Verkehr mit Vermögensgegenständen[8]).

Die Stellung der Verkehrssteuern im Steuersystem ist denn auch mit diesem in ihrem Wesen begründeten Charakter in der Hauptsache gegeben. Indem sie das Vermögen in Momenten zur Steuer heranziehen, wo dasselbe im Verkehre „flüssig“ geworden ist, erleichtern sie die Steuerzahlung, sind bei den großen Beträgen, welche bei fortschreitenden Culturvölkern in immer wachsenden Summen sich im Verkehre befinden, auch bei niedrigem Steuerfuß finanziell einträglich und geben daher der möglichsten Vertheilung des Steuerdrucks einen weiteren Spielraum. In allen diesen Beziehungen haben sie eine unverkennbare Familienähnlichkeit mit den sogen. indirecten Steuern. Außerdem gestatten die Verkehrssteuern als Steuern vom Verkehr mit Vermögensgegenständen zugleich eine sehr vielseitige Verwendung. Sofern das diesen Steuern unterworfene Vermögen dem Erwerbe dient, wirken sie wie Erwerbssteuern; werden aber Verkehrssteuern auf Vermögensbestandtheile gelegt, welche der Consumtion und dem Genusse dienen, wirken sie wie Aufwandssteuern und sind von diesem Gesichtspuncte aus vorzugsweise zu beurtheilen.

In beiden Beziehungen, sowohl für die Erwerbs- als für die Aufwandsbesteuerung, bieten die Verkehrssteuern ein oft erwünschtes Mittel, etwaige Lücken zu ergänzen und die Besteuerung noch mehr, als es durch die gewöhnlichen Erwerbs- und Aufwandssteuern möglich ist, der individuellen wirklichen Leistungsfähigkeit anzupassen[9]). Die Nachtheile der directen Steuern wurzeln in der Hauptsache darin, daß sie die Besteuerung verschiedener Elemente von sehr ungleicher Erfaßbarkeit zur Aufgabe haben. Während z. B. das Berufseinkommen der Angestellten, namentlich der im öffentlichen Dienst Angestellten, leicht mit größter Genauigkeit erhoben werden kann, läßt sich schon bei der Grund- und Gebäude-

7) In der Praxis hat sich ein fester Sprachgebrauch, der wissenschaftlich verwerthbar wäre, nicht gebildet. Am umfassendsten ist ohne Zweifel der Begriff der Accise, welcher aber von Hause aus auf die Steuern vom inneren Verkehr beschränkt wurde, so daß die Verkehrssteuern i. w. S. in Zölle und Accisen zerfallen würden. Thatsächlich haben aber die Accisegesetzgebungen nicht alle Steuern vom inneren Verkehr in ihr Bereich gezogen, sondern bald einen größeren, bald einen geringeren Theil derselben der Gebühren-, Sportel-, Taxen oder Stempelgesetzgebung überwiesen, soweit nicht die finanziell wichtigeren Aufschlagssteuern, wie z. B. die Bier-, Branntweinsteuer u. a. m., zum Gegenstand besonderer Steuergesetze gemacht geworden sind.

8) Ueber die fließende Grenze zwischen beiderlei Arten von Abgaben und den oft kaum merkbaren thatsächlichen Uebergang zwischen Gebühren und Verkehrssteuern vgl. oben Gebühren.

9) Vgl. hierüber die schönen Ausführungen Schäffles, Steuerpolit. S. 485 ff., aber auch Wagner a. a. O. passim.

steuer mit ihren Ertragskatastrirungen nur die ungefähre Höhe der Ertragsfähigkeit annähernd ermitteln, wogegen bei der Gewerbesteuer die Ertragsermittlung noch schwieriger wird, und bei dem Zinseinkommen, sowie dem Einkommen Nichtangestellter, der Aerzte, Künstler, Schriftsteller, die Fassion der Steuerpflichtigen zur ausschließlichen oder hauptsächlichsten Grundlage der Besteuerung wird. Hierzu kommt, daß die directe Besteuerung den „außerordentlichen, außerberuflichen, unregelmäßigen Erwerb", den Conjuncturen- und Speculationsgewinn, die plötzliche Bereicherung durch Schenkung und Erbschaft, den Glücksgewinn überhaupt nicht, und auch den regelmäßigen beruflichen Erwerb in der Hauptsache nur nach seinem durchschnittlichen mittleren Betrage erfassen und auf die Abweichungen des wirklichen Ertrags, welcher nach den Betriebssystemen, der Persönlichkeit des Unternehmers, den Verkehrs- und Absatzverhältnissen, dem Wechsel der Conjunctur, nach Ort und Zeit sehr veränderlich ist, keine Rücksicht nehmen kann. Die Folge davon ist, daß ein System bloßer directer Ertrags- oder Einkommensteuern das Problem vollständiger und gleichmäßiger Besteuerung des thatsächlichen Einkommens auch bei vollkommenster Ausbildung doch nicht vollkommen lösen kann.

Dem gegenüber haben die Verkehrssteuern den *Vorzug*, daß sie die gleichmäßige steuerliche Erfassung des gesammten Vermögensverkehrs zulassen ohne die doch immer mit Ungleichheiten verknüpfte Trennung der Bevölkerung in verschiedene Berufsclassen; namentlich ermöglichen sie die Besteuerung auch derjenigen Verkehrsacte, welche zwar zur Erzielung von Erträgen oder Gewinnung eines Einkommens vorgenommen werden, aber von der Besteuerung des berufsmäßigen Erwerbs durch Ertrags- oder Einkommensteuern nicht getroffen werden, weil sie mehr nur zufällig sind und außerhalb des berufsmäßigen Erwerbs stattfinden. Die indirecten Aufwandssteuern auf der anderen Seite beschränken sich in der Hauptsache auf die Besteuerung des Verbrauchsvermögens; auch lassen sie die besondere individuelle Steuerkraft, welche capitalisirbare Ueberschüsse über den Bedarf für Consumtionszwecke anzusammeln gestattet, steuerfrei. Dem gegenüber gestatten die Verkehrssteuern, noch mehr als dies durch die directen Aufwandssteuern möglich ist, auch die Besteuerung des mit dem Volkswohlstande verhältnißmäßig immer mehr zunehmenden beweglichen Nutzvermögens, sowie der von den vermöglicheren Classen immer mehr begehrten Dienstleistungen zum Zwecke der Zerstreuung und Unterhaltung und außerdem noch die Besteuerung der von den Erwerbssteuern nicht genügend getroffenen und von den Aufwandssteuern ganz übergangenen Capitalansammlungen (Erbschaftssteuern).

Neben diesen *Lichtseiten* der Verkehrssteuern dürfen aber auch ihre *weniger vortheilhaften Eigenschaften* nicht übersehen werden. Da es doch sehr schwer möglich ist, den gesammten Vermögensverkehr gleichmäßig mit Verkehrssteuern zu erfassen, so bewirken sie gern eine einseitige Belastung einzelner Richtungen des Vermögensverkehrs, insbesondere eine einseitige Belastung des leichter erfaßbaren Immobiliarverkehrs. Sie begünstigen, wofern nicht durch entsprechende Gestaltung namentlich der Erbschaftssteuer Vorkehr getroffen wird, die steuerfähigsten Besitzer, jene ökonomisch gesättigten Existenzen, welche nichts kaufen, weil sie genug besitzen, und nichts verkaufen, weil sie stark genug sind, ihren Besitz Generationen hindurch festzuhalten. Sie lasten ferner schwerer auf der städtischen Bevölkerung mit ihrem entwickelteren Verkehre und mobilisirteren Besitze als auf dem flachen Lande mit der bäuerlichen in den arbeitstheiligen Tauschverkehr weniger einbezogenen Eigenwirthschaft. Sie ergreifen nicht bloß Verkehrsacte, bei welchen außerordentliche Gewinne eingeheimst werden, sondern auch solche, durch welche Verluste realisirt werden müssen, sie sind nicht nur von den Capitalansammlungen des Geizhalses, sondern auch von den Vermögenstrümmern des Verschwenders zu entrichten. Sie lasten in guten wie in schlimmen Zeiten mit gleicher Schwere auf dem Verkehre, ohne, wie die Ertragssteuern und Einkommensteuern, eine Rücksichtnahme auf die Vermögens-, Ertrags- und Einkommensverhältnisse der Steuerpflichtigen zu gestatten. Ueberdies sind die Wirkungen der Verkehrssteuern wegen der Ueberwälzungsverhältnisse nicht zu übersehen, vielfach muß sogar angenommen werden, daß sie von der beim Verkehrsacte betheiligten stärkeren Partie auf die schwächere überwälzt werden. Für die Erwerbsbesteuerung verdienen daher die directen Erwerbssteuern im großen Ganzen den Vorzug.

Aus Vorstehendem ergeben sich unmittelbar auch die *Forderungen*, welche an eine *vernünftige Gestaltung des Verkehrssteuerwesens* zu stellen sind. Auf der einen Seite soll zwar das Verkehrssteuersystem eine einseitige Belastung einzelner Stände und Berufsarten möglichst vermeiden und sich daher auf den gesammten Vermögensverkehr, sowohl den mit unbeweglichen als mit beweglichen Sachen und mit werthvollen Dienstleistungen, thunlichst gleichmäßig vertheilen. Auf der anderen Seite ist jedoch bei der Auswahl der Steuerobjecte darauf Rücksicht zu nehmen, daß die darauf gelegte Verkehrssteuer weder mit bestehenden Erwerbs- noch mit bestehenden Verbrauchssteuern ohne besondere Gründe concurrire und somit als Doppelbesteuerung wirke. Es werden daher namentlich solche Verkehrssteuern zu wählen sein, welche je nach den gegebenen Verhältnissen als nothwendige Ergänzungen und Ersatzmittel des gesammten übrigen Steuersystems sich darstellen und geeignet sind, etwaige Lücken darin zweckmäßig auszufüllen, oder eine individualisirende Erfassung der qualificirten Steuerkräfte in höherem Grade zu ermöglichen.

3. Erhebung der Verkehrssteuern.

§ 3. Wie bei den Gebühren, so erfolgt auch bei den eigentlichen Verkehrssteuern die Erhebung theils durch *directe Einziehung*, theils durch *Verwendung* vorgeschriebener öffentlicher *Werthstempel* seitens des Gebührenpflichtigen. Bei der Erhebung in Stempelform erscheint die Steuerpflicht an Urkunden, insbes. an Urkunden über Rechtsgeschäfte gebunden, durch welche der Verkehr mit Vermögenswerthen seine rechtsgiltige Form und Gestaltung erhält; die Erhebung von Stempelabgaben vom Verkehre setzt daher Bestimmungen voraus, durch welche schriftliche Urkunden für Rechtsgeschäfte entweder unbedingt oder für den Fall der Vorlage an Behörden vorgeschrieben, oder durch welche urkundliche Rechtsgeschäfte wenigstens im Streitfalle und vor Gericht begünstigt werden[10]).

Die directe Form der Erhebung von Verkehrssteuern ist nur in den Fällen möglich, wo der Verkehr der Oeffentlichkeit, der Reclame, bedarf, also ohne Schwierigkeit controlirt werden kann, oder an wenigen leicht zu überwachenden Puncten centralisirt ist, wofern nicht etwa eine Mitwirkung der Behörden, sei es in Form einer Cognition beim Abschluß der Rechtsgeschäfte oder in Form des Eintrags derselben in hierzu bestimmte öffentliche Bücher und Register, vorgeschrieben ist[11]). Zu den direct eingezogenen Verkehrssteuern gehören die Accisen, sowie die unter den direct eingezogenen Sporteln, Gebühren, Enregistrement ꝛc. begriffenen Verkehrssteuern.

Die directe Einziehung hat den Vorzug größerer Sicherung des Eingangs der Steuern, wogegen der Stempel eine wesentliche Erleichterung für die Behörden in sich schließt, indem er die Mühe der Berechnung der Steuer und theilweise auch der Einziehung auf das Publikum überwälzt. Der Vereinfachung des Cassen-, Rechnungs- und Buchungswesens steht aber die größere Belästigung des abgabepflichtigen Publikums gegenüber, insofern dasselbe für unterlassene Stempelverwendung oder Irrthümer in der Verwendung verantwortlich zu machen ist. — Für die Masse der kleinen Geschäfte des täglichen Mobiliarverkehrs — wie Quittungen, Wechsel, Börsenschlüsse ꝛc. — welche sich der amtlichen Ueberwachung für gewöhnlich entziehen und nur ausnahmsweise vor Gericht anhängig werden, ist die

10) Vgl. hierüber oben Gebühren.

11) Ueber die Mittel zur Sicherung sowohl der in Stempelform erhobenen als der direct eingezogenen Gebühren von Rechtsgeschäften ibid.

Steuererhebung in Stempelform unvermeidlich, da im anderen Fall die Anmeldung vor Behörden zum Zwecke der directen Steuererhebung unerträglich für den Verkehr werden müßte [12]).

Bei der directen Einziehung der Verkehrssteuern bildet die Bemessung der Steuer nach dem Vermögenswerthe, über welchen durch den Verkehrsact verfügt wird, die Regel, sei es nun, daß die Steuer nach Procenten des Werths zu berechnen ist oder nach Werthclassen.

Bei den Stempelabgaben von Urkunden finden sich nicht selten mit Anlehnung an die Bemessung gewisser Gebühren für Amtsverrichtungen (s. o. Gebühren) erhobene Dimensionsstempel. In fixen Sätzen wird die Verkehrssteuer erhoben, wo ein Object nicht auf Geld geschätzt oder steuerlich nach dem Werth beurtheilt werden kann, oder wo bei geringfügigen Objecten die Werthbemessung unverhältnißmäßig kleine Steuerbeträge ergeben würde, wie z. B. bei Quittungen.

4. Die Verkehrssteuergesetzgebung.

§ 4. Die eigenthümlichen Vorzüge der Verkehrssteuern, insbesondere ihre vielseitige Verwendbarkeit als Surrogat der Erwerbs- wie der Aufwandsbesteuerung, haben zum Theil zu einer bedeutenden Entwicklung der Verkehrssteuern geführt, am meisten da, wo in volkswirthschaftlich vorgeschrittenen Ländern mit bedeutend entwickeltem Verkehr ein ungenügender Zustand der directen Besteuerung eine Correctur durch Verkehrssteuern besonders wünschenswerth erscheinen lassen mochte.

Bei der herkömmlichen Vermengung der Verkehrssteuern mit den eigentlichen Gebühren ist eine zuverlässige Ausscheidung der Verkehrsteuererträgnisse unmöglich. Vergleichende Uebersichten lassen sich daher nur für beide Gebiete zusammen geben.

Es betrugen in den Ländern	In Mill.	1. Gebühren u. Verkehrsteuern.	2. Directe Steuern.	3. Indirecte Steuern und Zölle.	4. Zusammen Sp. 1—3.	5. Sp. 1 in Procenten v. Sp. 4.	Je für das Jahr
Frankreich . . .	Fr.	638	391.7	1371.3	24.01	26.5	1880
England	Lstr.	11.5	12	44.6	68.1	16.9	1879/80
Oesterreich . . .	fl.	71.2	91.2	177.5	399.9	20.9	1880
Rußland . . .	Rubel	36.8	133.4	344.3	514.5	7	"
Italien	Fr.	152.9	360.9	447.5	961.3	15.9	"
Belgien	Fr.	54.7	44.1	50.8	149.6	36.5	"
Holland	fl.	22.4	24.4	43.4	90.2	24.8	"

In Deutschland werden erhoben in den Ländern	An Gebühren u. Verkehrsteuern	Hierunter:	Je für das Jahr
	Mill. M.		
Preußen . . .	72	Stempelsteuer, Erbschaftssteuer, Gerichtskosten und Strafen	1880/81
Baiern	19.3	Taxen und Strafen, Erbschaftssteuer	desgl.
Württemberg . .	3.8	Accise und Sporteln incl. Erbschaftsteuer	1881/82
Baden	5.5	Liegenschafts-, Schenkungs- und Erbschaftsaccise, Stempel, Sporteln, Strafen, Forst- und Gerichtsgefälle	1881
Elsaß-Lothringen .	7.9	Stempel und Enregistrement	1880/81

Belgien, Frankreich, Holland, Oesterreich, in zweiter Linie auch England und Italien haben hienach dem Verkehrssteuerwesen eine große Entwicklung gegeben. In Deutschland stand die theoretische Vorliebe für directe Steuern und vielleicht noch in höherem Grade die Ungleichartigkeit der Rechtsgestaltung und der Verwaltung einer finanziell ergiebigeren Ausbeutung der Verkehrssteuern im Wege. Das Reich hat von Verkehrssteuern den Spielkartenstempel [13]), die Wechselstempelsteuer [14]) und zuletzt noch die Stempelabgaben von Actien, Renten

12) Ueber Einziehung der Verkehrssteuern s. auch Schäffle, St.Polit. S. 460–465. durch „Registrirung" der steuerpflichtigen Verkehrsacte oder durch Bestempelung seitens der Gebührenpflichtigen selbst („Selbstformalisirung").

13) Reichsgesetz vom 3. Juli 1878.

14) Reichsgesetze vom 10. Juni 1869 und 4. Juni 1879.

und Schuldverschreibungen, von Schlußnoten und Rechnungen und von Lotterieloosen [15]) für sich in Anspruch genommen. Einer weiteren Ausdehnung von Reichsverkehrssteuern stellt die Ungleichartigkeit der Behördenorganisation, der Verwaltungseinrichtungen und der Gesetzgebung über die Erwerbssteuern in den Gliederstaaten, mit welchen die Verkehrssteuern concurriren, erhebliche Hindernisse entgegen. So lange die directe Erwerbsbesteuerung der Gesetzgebung der Gliederstaaten überlassen ist, so lange muß auch die Verkehrssteuergesetzgebung zur Ausfüllung von Lücken und zur Ergänzung der particularen directen Steuern den Gliederstaaten in der Hauptsache vorbehalten bleiben. Es darf daher angenommen werden, daß die Verkehrssteuergesetzgebung des Reichs für längere Zeit zum Abschluß gekommen sein wird, und daß sich die Steuergesetzgebung des Reichs der fruchtbareren Aufgabe einer besseren Bebauung des dem Reiche mehr oder weniger ausschließlich vorbehaltenen Feldes der indirecten Steuern zuwenden wird. — Entsprechend der verschiedenen Gestaltung der directen Erwerbssteuern zeigt auch das Verkehrssteuerwesen in den Einzelstaaten eine große Mannigfaltigkeit. Abgesehen von den Erbschaftssteuern, welche wenigstens in den größeren Gliederstaaten eine ziemlich übereinstimmende Gestaltung als direct erhobene Verkehrssteuern gefunden haben, erheben die norddeutschen Staaten, insbesondere Preußen [16]) und Sachsen [17]), Verkehrssteuern in der Form von Stempelabgaben für privatschriftliche Urkunden über Rechtsgeschäfte. In Preußen gehört überdies auch noch das Lotto zu der Gruppe der Verkehrssteuern. In Sachsen tritt die Stempelpflicht nur in dem Falle ein, wenn die stempelpflichtige Urkunde einem Gericht, einer anderen öffentlichen Behörde oder einem Notar vorgelegt wird, wodurch die Stempelsteuer als eine Art Surrogat des Eingabestempels wieder gebührenartigen Charakter annimmt. Fast ausschließlich direct eingezogene Verkehrssteuern kommen in Baiern, Württemberg und Baden zur Erhebung, in den beiden letztgenannten Staaten vorzugsweise unter dem Namen Accise, in allen mit vorzugsweiser Belastung des Immobiliarvermögens. In Baden gehört hierher die Liegenschaftsaccise [18]). Die Erhebung von Verkehrssteuern vom beweglichen Vermögen ist in der Hauptsache auf den Uebergang solchen Vermögens durch Erbschaft und Schenkung beschränkt [19]). Zwar fehlt es in Baden nicht an Abgaben, durch welche neben der Accise der gesammte Vermögensverkehr erfaßt wird, soweit er in Verträgen oder Rechtsgeschäften zur greifbaren Erscheinung gelangt. Aber es werden hiervon keine eigentlichen Verkehrssteuern, sondern nur Gebühren (Rechtspolizeigebühren) [20]) für die Mitwirkung von Beamten der freiwilligen Gerichtsbarkeit bei Abfassung schriftlicher Vertragsurkunden in mäßigen, festen, wenn auch nach dem Werth des Gegenstandes abgestuften Sätzen erhoben [21]). In Württemberg beschränkte sich die den Verkehrssteuern angehörige Accise [22]) in der Hauptsache auf die Accise von Kauf- und Tauschverträgen über Liegenschaften, das Ausspielen von Waaren durch Lotterieen, und endlich die Darbietung von Schaustellungen. Neuerdings ist die früher unter den Sporteln begriffene Erbschafts- und Vermächtnißsportel zu einer besonderen Erbschafts- und Schenkungssteuer [23]) ausgestaltet worden, während in der Absicht, gewisse Lücken und Mängel der übrigen Besteuerung auszufüllen und zu ergänzen, dem Sporteltarif [24]) einige ausgesprochene Verkehrssteuern bei der Erwerbung von liegenschaftlichem Vermögen durch Zwangsenteignung, ferner von Feuerversicherungsverträgen und von Gesellschaftsverträgen eingefügt wurden. Am weitesten geht in der steuerlichen Erfassung des Vermögensverkehrs Baiern [25]), welches den gesammten Verkehr mit Immobilien ohne Ausnahme mit Verkehrssteuern belastet hat, indem es alle Verträge über unbewegliche Gegenstände der ordentlichen Liegenschaftsgebühr und alle übrigen Besitzveränderungen — selbst diejenigen für den Todesfall, letztere eventuell neben der Erbschaftssteuer — der Besitzveränderungsgebühr unterworfen hat, während juristische Personen und Personengemeinschaften jeder Art nach dem Vorgange der österreichischen und französischen Gesetzgebung von dem vom Besitzwechsel ausgeschlossen gebliebenen Theil ihres Immobiliarbesitzes ein je von 20 zu 20 Jahren anfallendes Gebührenäquivalent zu entrichten haben. Aber nicht nur in der Besteuerung des Immobiliarverkehrs ist Baiern weiter gegangen als Baden und Württemberg, es hat auch das gesammte Mobiliarvermögen ausgesprochenen Verkehrssteuern unterworfen durch Erhebung meist procentualer Abgaben von Verträgen und Rechts-

15) Reichsgesetz vom 1. Juli 1881.

16) Gesetze vom 7. März 1822, 7. Aug. 1867, 30. Mai 1873, 22. Juni 1875, 27. Juni 1875; Erbschaftssteuer, Gesetz vom 30. Mai 1873.

17) Urkundenstempel, Gesetz vom 30. Mai 1876; Erbschaftssteuer, Gesetz vom gleichen Datum.

18) Amtliche Zusammenstellung der Gesetze und Vollzugsvorschriften, V.O. des F.M. vom 18. Mai 1855; die Staatssteuergesetzgebung des Großherzogthums Baden 1878, S. 218.

19) Acciseordnung v. 4. Januar 1812, Ges. v. 30. Juni 1862, Ges. v. 30. März 1850, Finanz-Ges. v. 18. März 1880.

20) Gesetze vom 20. Aug. 1864, bezw. 21. Juni 1874, Art. 1 und Titel III; vgl. auch oben Gebühren.

21) Beispiel: Schuldanerkenntnisse, nach dem Werth des Gegenstandes v. Stück: bis 2000 M.: 2 M., 2000—4000 M.: 3,50 M., 4000—8000 M.: 5 M., 8000—16,000 M.: 7 M., über 16,000 M.: 9 Mark.

22) Gesetze vom 18. Juli 1824 und 18. September 1852, ersteres mit der bemerkenswerthen Definition: „Die Accise ist eine Auflage auf den inneren Verkehr bestimmter im Gesetz bezeichneter Gegenstände."

23) Erbschafts- und Schenkungssteuergesetz vom 24. März 1881.

24) Sportelgesetz vom 24. März 1881, Tarif Nr. 23, 31, 49.

25) Gesetz über das Gebührenwesen vom 18. August 1879.

geschäften jeder Art in der Form von Gebühren für die Urkunden und Ausfertigungen der Notare und durch Erhebung besonders normirter Gebühren, wo die Mitwirkung der Notare für Ausfertigung von Urkunden keinen Raum findet, wie bei öffentlichen Versteigerungen, Quittungen, bei Lebens- und Feuerversicherungsverträgen und bei Lombarddarlehen [26]. Die Gebühren für Lombarddarlehen, für Quittungen und für auswärtige Loose werden in Form von Stempelabgaben erhoben, die übrigen Gebühren werden direct eingezogen, diejenigen für Rechtsgeschäfte durch die hierbei mitwirkenden Notare unter Aufsicht der Finanzbehörden. In Frankreich [27]) unterliegen die einzelnen Acte des Vermögensverkehrs, soweit sie durch Rechtsgeschäfte ihre bestimmte Form und Gestaltung erhalten, theils Stempelabgaben von den hierüber aufgenommenen Urkunden, theils bei der Einregistrirung der einzelnen Rechtsgeschäfte, in die hierfür vorgeschriebenen Bücher direct erhobenen Abgaben von den steuerpflichtigen Acten selbst. Beiderlei Abgaben, die Stempelgebühr für die Urkunde und die Enregistrementsgebühr für den steuerpflichtigen Verkehrsact, werden cumulativ erhoben. Der Stempel richtet sich, von einzelnen Ausnahmen abgesehen, nach der Größe des zu der Urkunde verwendeten Papiers (Dimensionsstempel), die Enregistrementsgebühr wird meist nach Procenten des Werths, über welchen durch den Act verfügt wird, erhoben und nur in hierzu nicht geeigneten Fällen, wie z. B. bei Adoptionsverträgen, Ehestiftungen, Compromissen, Lehrverträgen, Zeugnissen, Vollmachten 2c., in einfachen oder graduirten fixen Sätzen. Bei Actien, Obligationen von Gemeinden, öffentlichen Anstalten, Pfandbriefen, ausländischen Staatspapieren und anderen Effecten, sowie bei Wechseln, tritt an die Stelle des Dimensionsstempels und der Enregistrementsgebühr ein beides ersetzender Werthstempel. Zur Sicherung der direct erhobenen Enregistrementsgebühr dient die mit civilrechtlichen [28]) und Strafnachtheilen ausgestattete rechtspolizeiliche Vorschrift, daß die von Beamten-, Gerichts- oder Verwaltungsbehörden aufgenommenen Urkunden, ebenso Privatacte, sowohl schriftliche als mündliche, durch welche Eigenthum, Nutzung oder Genuß von Liegenschaften übertragen wird, unbedingt, sonstige Privatacte wenigstens dann in gewissen öffentlichen Registern eingetragen werden müssen, wenn von ihnen vor Gericht oder Verwaltungsbehörden oder in öffentlichen Urkunden Gebrauch gemacht werden soll. Stempelabgaben und Registergebühren erstrecken sich in Frankreich auch auf die Vermögensübertragungen von Todes wegen. Ihre Ergänzung finden die Veränderungsgebühren durch die Taxen, welche für die Güter der todten Hand (der Departements, Gemeinden, Institute, Körperschaften, Actiengesellschaften 2c.), welche nie der Vererbung und selten der Veräußerung unterliegen, zu entrichten sind [29]). Abgesehen von den Abgaben von Rechtsgeschäften sind zu den Verkehrssteuern zu rechnen: der Verbrauchsstempel von Affichen und Ankündigungen aller Art [30]) und die Abgaben von Spielkarten [31]), ferner die Abgaben vom Personentransport auf Wagen und Schiffen [32]), und endlich der Aufschlag auf Eisenbahnfahrbillets. In Oesterreich [33]) bietet die Verkehrssteuergesetzgebung bei mancher Abweichung im Einzelnen, im Ganzen doch viele Aehnlichkeit mit derjenigen Frankreichs. Verkehrssteuern unterliegen hier alle Rechtsgeschäfte über unbewegliche Sachen unbedingt, Rechtsgeschäfte über bewegliche Sachen dann, wenn eine Urkunde darüber zu dem Zwecke ausgefertigt wird, um gegen den Aussteller oder Vollmachtgeber zum Beweise zu dienen, ferner alle Vermögensübertragungen auf den Todesfall. Auch in Oesterreich wird von den wichtigeren Rechtsgeschäften neben einer nach der Bogenzahl bemessenen Stempelabgabe von der Urkunde noch eine direct eingezogene, nach dem Werth des Gegenstandes bemessene Gebühr vom Rechtsgeschäft selbst erhoben. Aber der Urkundenstempel beschränkt sich in Oesterreich nicht bloß auf die Urkunden über Rechtsgeschäfte; er erfaßt außerdem auch die weder als Rechtsurkunde noch als amtliche Ausfertigung zu betrachtenden Privatschriften, wie privatschriftliche Zeugnisse über Eigenschaften oder thatsächliche Umstände, namentlich aber auch Bücher, welche über einen Handels- oder anderen Gewerbsbetrieb geführt werden. Auch in Oesterreich dient zur Sicherung der direct eingezogenen Gebühren die mit civilrechtlichen und Strafnachtheilen ausgestattete Vorschrift der Anmeldung der steuerpflichtigen Acte bei der Steuerbehörde, doch mit dem Unterschied, daß die Anmeldepflicht in erster Linie den öffentlichen Behörden, bei welchen das Geschäft vorgenommen wird, beziehungsweise den Notaren, Advocaten, öffentlichen Agenten oder Sachverwaltern, unter deren Mitwirkung das Geschäft abgeschlossen wird, obliegt und erst in zweiter Linie den Parteien. Das Gebührenäquivalent, welches Personen und Personengemeinschaften, Gemeinden, Kirchen 2c. als Ersatz der dem Staate bei ihnen entgehenden Veränderungsgebühren zu entrichten haben, erfaßt in Oesterreich nicht nur das unbewegliche Vermögen, sondern theilweise auch das bewegliche. Außer dem Stempel und den Gebühren von Rechtsgeschäften, welche hier wie in Frankreich zum Theil auch die eigentlichen Gebühren für Amtsverrichtungen in sich begreifen, sind in Oesterreich noch zu den Verkehrssteuern zu rechnen, wohl ebenfalls im Wesentlichen nach französischem Muster, der Verbrauchsstempel von Karten, Kalendern, ausländischen Zeitungen, sowie das Lotto [34]).

26) Die Gebühren für Werthpapiere und für Ausspielungen in Lotterieen sind in Folge der Reichsbörsensteuer in Wegfall gekommen.

27) v. Hock, Fin Frankreichs, S. 177 ff. u. 193 ff.; detaillirte Quellennachweise Wagner, F.W. II. S. 33 f. 25%ige Zuschläge zu den alten Registergebühren durch die Gesetze v. 23. Aug. 1871 und 30. Decbr. 1873, 20%iger Zuschlag zu dem Stempel durch Gesetz v. 22. Aug. 1871. cfr. Schäffle, St.Polit. S. 469. v. Kaufmann, Fin. Frankr. S. 263 ff., S. 301.

28) Vgl. hierüber Gebühren, § 16.

29) v. Hock, Fin. Frankr. S. 158.

30) Ibid. S. 193.

31) Ibid. S. 407.

32) Ibid. S. 410. v. Kaufmann, Fin. Frankr. S. 252. 305. 445. 431.

33) Gebührengesetz v. 9. Febr. 1850, Gesetz über den Verbrauchstempel v. 6. Sept. 1850.

England [35]), wohin die Stempelabgaben von Holland kamen, erhebt in dieser Form Verkehrssteuern von Contracten und Urkunden, die Testamentssteuer, Erbsteuer, den Quittungsstempel, Wechselstempel, ferner von Assecuranzen, von Banknoten, von Spielkarten, von Frachtbriefen, von patentirten Heilmitteln 2c. Auch die unter der Accise begriffene Abgabe von Eisenbahnfahrbillets ist hierher zu rechnen.

Belgien und Italien sind wie bei den Gebühren für Amtsverrichtungen, so auch bei den eigentlichen Verkehrssteuern im Wesentlichen dem französischen Steuervorbild gefolgt.

II. System der Verkehrssteuern.

§ 5. Hat man die Stempelabgaben, die Accisen, Registergebühren als verschiedene Erhebungsformen für die eigentlichen Gebühren wie für die Verkehrssteuern erkannt [36]), so ergiebt sich, daß die Eintheilung der Verkehrssteuern nach der Form ihrer Erhebung für das System der Verkehrssteuern nicht zu verwerthen ist und, da für mehrere Verkehrssteuerarten verschiedene Erhebungsformen denkbar sind und vorkommen [37]), zu zwecklosen Wiederholungen führen müßte. Insoweit der besteuerte Vermögensverkehr durch Rechtsgeschäfte seine bestimmte Form und Gestaltung erhält, könnte man an eine Eintheilung der Verkehrssteuern nach der Art und Form jener Rechtsgeschäfte denken. Allein nicht alle Verkehrssteuern [38]) knüpfen sich an Rechtsgeschäfte. Die juristisch-logische Ausbildung des Gebührensystems ist nur ausreichend für diejenigen Verkehrssteuern, welche in der Form von Abgaben oder Stempeln von Rechtsgeschäften erhoben werden, sie erschwert die finanzwissenschaftlich und nationalökonomisch richtige Begründung und Begrenzung des Verkehrssteuerwesens, indem sie über die bloß äußerliche Form des Vermögensverkehrs nicht hinauskommt und führt überdies zu jener des inneren Zusammenhangs entbehrenden Zersplitterung der Verkehrssteuern, welche wir an den verschiedenen Stempeltarifen kennen, und welche bislang das wissenschaftliche Verständniß des Verkehrssteuerwesens so überaus erschwert hat. Tiefer würde man schon in das Wesen der Sache eindringen, wenn man die Systematik der Verkehrssteuern an ihre verschiedenen Aufgaben anknüpfen wollte, je nachdem sie in der Besteuerung einzelner Erwerbsacte, insbesondere des außerordentlichen, außerberuflichen, unregelmäßigen Erwerbs, in derjenigen des Conjuncturen- und Speculationsgewinns, oder in der Besteuerung der plötzlichen Bereicherung durch Anfall und Glücksgewinn gefunden werden will [39]). Aber auch eine Eintheilung der Verkehrssteuern nach diesen Gesichtspuncten stößt auf unüberwindliche Schwierigkeiten, da sie nicht das ganze Gebiet der Verkehrssteuern in sich zu begreifen vermöchte [40]), indem bei einer Reihe von Verkehrssteuern offenbar nicht der Erwerb, sondern der Verbrauch besteuert werden soll.

Unter diesen Umständen wird es sich empfehlen, das System der Verkehrssteuern theils an die verschiedenen Arten des Verkehrs, theils an die verschiedenen Arten der Vermögensbestandtheile anzuknüpfen, welche in den Verkehr gelangen, und es liegt dies wohl auch ganz in der Consequenz einer Auffassung, für welche die Verkehrssteuern eben nur als Steuern vom Verkehr mit Vermögenswerthen in Betracht kommen. Je nachdem die Ursache des Vermögensverkehrs in der arbeitstheiligen Güterhervorbringung oder in dem Wechsel

34) Auch die „Mauthen", Ertrag pro 1880: 2,508,000 fl., sind ohne Zweifel hierher zu rechnen.

35) Vocke, Geschichte d. St. d. brit. Reichs, S. 214 f.

36) Vgl. Gebühren § 8 und oben § 3.

37) Steuern vom Liegenschaftsverkehr in England in Stempelform, in Süddeutschland in Form direct erhobener Accisen, in Frankreich in Form von Stempelabgaben und Registergebühren.

38) Z. B. Spielkartenstempel, Stempel von Zeitungen, Kalendern, patentirten Heilmitteln u. dgl.

39) Wagner, F.W. II. S. 439 ff. u. S. 455 ff. und theilweise auch Schäffle, St.Polit.

40) Z. B. Verkehrssteuern von manchen Gebrauchsgegenständen, wie wiederum Spielkarten u. s. w., vgl. Anm. 3; aber auch Stempelabgaben von Wechseln, Checks, Anweisungen, Pachtverträgen 2c. 2c. lassen sich doch nur schwer als Besteuerung außerordentlichen Erwerbs 2c. darstellen.

der Generationen liegt, ergeben sich als Hauptarten des Verkehrs der Tauschverkehr unter Lebenden auf der einen und der Verkehr von Todes wegen auf der anderen Seite, während sich bei den Verkehrsgütern, je nachdem sie zu den unbeweglichen oder beweglichen Sachen oder zu den sogen. Dienstleistungen gehören, hieraus durchgreifende Unterscheidungsmerkmale ergeben[41]).

Den Steuern vom Verkehre unter Lebenden und vom Verkehre von Todes wegen reiht sich sodann schließlich als eine eigenthümliche Erscheinung der consequenten Ausbildung des Verkehrssteuerwesens das sogen. Gebührenäquivalent (Taxen auf die Güter der todten Hand genannt in Frankreich) an, welches von juristischen Personen und Personengemeinschaften zwar als directe Besitzsteuer erhoben wird, aber doch nur eben als „Aequivalent" oder Ersatzsteuer (Ausgleichungsabgabe) für die Abgaben vom Besitzwechsel verständlich wird, mit welchen dem Besitze dieser besonderen Vermögenssubjecte nicht beizukommen ist.

I. Steuern vom Verkehr unter Lebenden.

1. Immobiliarverkehrssteuern.

§ 6. Zu den Immobiliarverkehrssteuern gehören alle Abgaben von Besitz- und Eigenthumsveränderungen in Beziehung auf Liegenschaften oder solchen gleich geachteten Rechten, wie Grundgefällen, ewigen Renten und Realgerechtigkeiten. Als steuerpflichtig erscheinen meist Liegenschaftsveränderungen in Folge lästiger Verträge durch Kauf oder Tausch, bez. Hingabe an Zahlungsstatt. Mehr oder weniger regelmäßig werden aber auch die übrigen Liegenschaftsveränderungen mit der Verkehrssteuer belegt, in den Fällen der gerichtlichen Zusprechung (Adjudication) und der Zwangsenteignung (Expropriation), ferner in Folge von Ehe- und Erbverträgen, Heirathgutsbestellungen, Erbabfertigungsverträgen, Vermögensübergaben, Schenkungen und Stiftungen unter Lebenden. Wird die Mutationsgabe von Liegenschaften ausgedehnt auch auf die Besitzveränderungen in Folge von Erbschaften, Vermächtnissen oder Schenkung für den Todesfall, sowie auf die Succession in Lehen, Familienfideicommisse, Majorate, Stamm- oder Erbgüter, so concurrirt die Mutationsgabe mit der Erbschaftssteuer, wobei zweierlei möglich ist, entweder daß sie die Erbschaftssteuer von Liegenschaften ersetzt, oder daß sie neben der Erbschaftssteuer zur Erhebung gelangt.

Gegen die Mutationsabgabe von Liegenschaften wird geltend gemacht: daß sie den einseitigen Druck der directen Steuern auf den Grundbesitz vermehre; daß sie auf die schwächere, bei der Veränderung betheiligte, also weniger leistungsfähige Partei abgewälzt werde; daß sie sehr ungleich treffe, indem die wohlhabendsten Leute den Immobiliarbesitz am wenigsten wechseln; und daß sie den Uebergang des Bodens in die wirthschaftlich tüchtigsten Hände erschwere[42]).

So wenig die relative Bedeutung dieser Einwendungen zu bestreiten ist, so schwer wird es auf der anderen Seite doch fallen, dieselben für die Forderung einer gänzlichen Beseitigung dieser Abgaben zu verwerthen. Der Vorwurf der Vermehrung des einseitigen Druckes der directen Steuern auf den Grundbesitz weist doch eigentlich mehr theils auf eine Reform der directen Steuern zur Beseitigung dieses einseitigen Druckes hin in der Richtung

41) Aehnlich v. Scheel, Erbschaftssteuern, Jena 1877, S. 19, nur daß wir noch den Verkehr mit Dienstleistungen einfügen.

Wo der Verkehr weder Sachen noch Dienstleistungen, überhaupt keine wirthschaftlichen Güter betrifft, sondern zum bloßen Gedankenaustausch wird, da hört nach unserer Auffassung, selbst wenn der Gedankenaustausch zur Willensäußerung wird und in rechtsverbindlichen Formen erfolgen sollte, wie z. B. bei Vollmachten, Aufträgen 2c., die vernünftige Möglichkeit einer Besteuerung auf — Gedanken sind zollfrei! — obwohl die thatsächliche Steuergesetzgebung namentlich über den Urkundenstempel nicht immer diese Grenze strenge eingehalten hat.

42) Vgl. hierüber insbes. Schäffle, St.-Polit. S. 514—518.

einer gleichmäßigeren Belastung auch des gewerblichen Einkommens, sowie des Einkommens aus Capitalvermögen und aus Dienstleistungen, theils auf eine entsprechende Ausdehnung der Verkehrsbesteuerung auch auf das bewegliche Vermögen; der Vorwurf der ungleichen Belastung des städtischen und ländlichen Grundbesitzes, der schwachen und der starken Hände ist im Wesentlichen nur bei der Beschränkung der Veränderungsabgabe auf Kauf- und Tauschverträge zutreffend; durch entsprechende Gestaltung dieser Abgabe, insbesondere durch Ausdehnung derselben auf alle Besitzveränderungen, auch diejenigen in Folge des Wechsels der Generationen, und durch Einführung der Ersatzsteuer für juristische Personen und Personengemeinschaften kann einem Angriff von dieser Seite her in der Hauptsache vorgebeugt werden.

Die Unsicherheit darüber, wer in Folge der Ueberwälzungsverhältnisse die Abgabe schließlich zu tragen habe, theilt die Immobiliarverkehrssteuer mit fast allen Verkehrssteuern, welche ihrem Begriffe nach das in den Verkehr gelangende Vermögen unmittelbar belasten, und die Rücksicht auf die persönlichen Verhältnisse der Steuerpflichtigen den Einkommensteuern zu überlassen haben. Von einer Erschwerung des Uebergangs des Bodens in die wirthschaftlich tüchtigsten Hände aber kann bei mäßigem Steuersatz im Ernste doch wohl kaum die Rede sein.

Es ist richtig, der Grundbesitz wird bereits von den directen Steuern, von der Grund- und Gebäudesteuer, getroffen. Wenn derselbe gleichwohl fast überall daneben mit einer Verkehrssteuer belastet ist, so ist das doch nicht lediglich dem Fiscalismus zur Last zu legen. Man kann sich hierfür wohl mit Recht darauf berufen, daß der Aufwand des Staats und der Gemeinden für die Ordnung und Förderung des Gemeinwesens in erster Linie und vorzugsweise dem Grundbesitz zu Gute kommt, welchem durch die auf Kosten aller Steuerpflichtigen sich vollziehenden Culturfortschritte, durch die hiermit Hand in Hand gehende allgemeine oder örtliche Zunahme der Bevölkerung Gewinne in Form von Werth- und Rentensteigerungen ohne besonderes Zuthun des Eigenthümers zuwachsen[43]), welche durch die directen Steuern von Grund und Boden und von Gebäuden nicht oder nicht so leicht getroffen werden können. Denn diese Ertragssteuern sind ihrem ganzen Wesen nach auf die Bemessung der Steuer nach dem mittleren Ertrage angewiesen; auch können die als deren Grundlage dienenden Kataster nicht so oft erneuert werden. Die Grund- und Gebäudesteuer kann daher unmöglich den Werthszuwachs und die besonderen Gewinne, welche sich namentlich bei „bestimmt gelegenen" Grundstücken oder Gebäuden immer wieder einzustellen pflegen, steuerlich berücksichtigen. Auch die directe Gewerbesteuer vermag nur diejenigen Gewinne an Liegenschaften zu erfassen, welche Güterhändler berufsmäßig durch Kauf und Verkauf erzielen. Die große Masse der übrigen Fälle, wo Private durch gelegentliche Kauf- und Verkaufsacte neben ihrem eigentlichen berufsmäßigen Erwerbe Capitalgewinne erzielen, bleiben auch von der Gewerbe-, sowie von den übrigen directen Steuern frei. Nur die Verkehrssteuern vom Vermögen können hier zweckmäßig in die Lücke eintreten, indem sie solche Werth- und Rentensteigerungen in dem Moment erfassen, wo sie beim Uebergang auf neue Besitzer capitalisirt werden. Wenn hiernach in erster Linie der objective Werthzuwachs[44]), der Besteuerungsgrund für die Immobiliarverkehrssteuer ist, so müßte folgerichtig die Steuer auch nur nach dem nachweisbar zugewachsenen Capitalwerth bemessen werden. Die Praxis verzichtet hierauf regelmäßig, sollte sich aber deshalb an der

43) In den 20 Jahren 1857—1877 hat sich im Großherzogthum Hessen der mittlere Kaufwerth des Ackerlandes von 521.5 Mill. Mark auf 823.5 Mill. Mark erhöht — also um 300 Mill. Mark und pro Hectar um 800 Mark, was wohl aus der Abnahme des Geldwerths und der Einwirkung von Meliorationen allein nicht erklärt werden könnte. Vgl. Ewald, die mittleren Kaufwerthe des Ackerlands, der Wiesen und Weinberge im Großherzogthum Hessen.

Für Mecklenburg hat die amtliche Statistik die durchschnittliche Preissteigerung pro Hufe von 1770—1878 bei den Lehengütern auf 1195 M., bei den Allodialgütern auf 1441 M. jährlich berechnet; cfr. Z. f. St.W. 1880, S. 600 u. S. 790.

44) Wagner, F.W. II. S. 453.

Stelle des sonst begründeten höheren Procentsatzes vom Capitalgewinn mit einem niedrigen Procentsatz vom vollen Capitalwerthe der übergegangenen Liegenschaften begnügen.

Wofern die directen Steuern eine genügende stärkere Belastung des Grundbesitzes nicht bereits involviren, vermögen die nach dem Capitalwerth bemessenen Immobiliarverkehrssteuern auch zur stärkeren Belastung des in Liegenschaften fundirten Vermögens zu dienen, weil kein anderer Vermögensbesitz eine so dauernde und sichere Grundlage der ökonomischen Existenz zu gewähren vermag. Außerdem kann sich die Liegenschaftsabgabe bei veralteten Katastern für die directe Besteuerung des Realbesitzes oder zur Vermeidung einer sonst nothwendigen Erhöhung der directen Steuern aus dessen Ertrage, also als Surrogatsteuer[45]) empfehlen. In beiden Fällen vermag sie eine durch die Verhältnisse gebotene Steuerlast für die subjective Empfindung des Steuerdruckes zu erleichtern.

Die Beschränkung der Liegenschaftsabgabe auf Besitzveränderungen in Folge von Kauf- und Tauschverträgen, wie sie bisweilen getroffen wird, führt zur stärkeren Belastung des mobilisirteren städtischen Grundbesitzes gegenüber dem ländlichen und begünstigt gerade die steuerfähigsten Besitzer, welche ihren Besitz Generationen hindurch festzuhalten vermögen. Die Ausdehnung der Liegenschaftsabgabe, wo sie einmal besteht, auf alle Besitzveränderungen ist daher eine Forderung der Gerechtigkeit und gestattet überdies bei gleicher Höhe der Gesammtsteuerlast, dieselbe durch Vertheilung auf den gesammten Verkehr mit Liegenschaften für die einzelnen Steuerpflichtigen zu erleichtern.

Die Liegenschaftsabgabe von Besitzveränderungen in Folge von Erbschaften, Vermächtnissen oder Schenkungen für den Todesfall, sowie bei deren Succession in Lehen-, Familienfideicommisse, Majorate, Stamm- oder Erbgüter ist durch eine besondere Erbschaftssteuer nicht ausgeschlossen, nicht bloß weil die letztere vielfach nur vom Uebergang des Eigenthums oder der Nutznießung auf entferntere Verwandtschaftsgrade erhoben wird, sondern auch weil neben der Erhebung einer Steuer von der subjectiven Bereicherung in der Form einer Erbschaftssteuer auch die Erhebung einer Steuer vom objectiven Werthszuwachs der übergegangenen Liegenschaften, sowie zum Zweck der stärkeren Belastung des Uebergangs von in Liegenschaften fundirtem Vermögen zulässig erscheint.

Mit Rücksicht auf den Antheil des Aufwands der Gemeinden an den Werthserhöhungen für Liegenschaften, namentlich für den städtischen Grundbesitz, insbesondere durch ihre Ausgaben für Wege, Canäle, Wasserleitungen, muß die Forderung von Gemeindezuschlägen zu den Immobiliarverkehrssteuern, soweit dadurch die überhaupt zulässige Höhe derselben nicht überschritten wird, principiell für begründet erachtet werden.

Preußen: Kauf- und Tauschverträge, Stempel mit 1% des Preises bei inländischen Grundstücken und Grundgerechtigkeiten, bei ausländischen Immobilien 1 M. 50 Pf., für Auflassungserklärungen im Fall der freiwilligen Veräußerung eines inländischen Grundstücks ist, wenn keine in stempelpflichtiger Form abgefaßte Urkunde über das Veräußerungsgeschäft beigebracht wird, in den Landestheilen, in welchen die Gesetzgebung vom 5. Mai 1872 Geltung hat, eine Abgabe von 1% des Werths zu entrichten; Adjudicationsbescheide wie Kaufverträge nach dem Zuschlagsgebot, ebenso Angabe an Zahlungsstatt, ferner Uebertragsverträge zwischen Ascendenten und Descendenten (Vermögensübergaben). Sachsen: Kauf- und Tauschverträge, allgemeiner Vertragsstempel mit 1/10 % des Geldwerths des Vertragsgegenstands. Baiern: Geb.-Ges. v. 18. Aug. 1879. Der Liegenschaftsgebühr mit 2% der Gegenstandssumme unterliegen sämmtliche (notarielle) Verträge, durch welche über Immobilien verfügt wird, ebenso Schenkungen oder Stiftungen unter Lebenden; bei Verträgen zwischen Verwandten oder Stiefverwandten in auf- und absteigender Linie, oder zwischen Ehegatten oder Geschwistern, bei Ehe-, Erb- und Erbtheilungsverträgen wird die Abgabe nur zur Hälfte erhoben; alle sonstigen Besitzveränderungen in Bezug auf Immobilien unterliegen der Besitzveränderungsgebühr mit 1% beim Erwerb von Erbschaften, Vermächtnissen oder Schenkungen für den Todesfall, sowie bei der Succession in Lehen, Familienfideicommisse, Majorate, Stamm- oder Erbgüter, und mit 2% in den übrigen Fällen (Adjudication, Expropriation); die Besitzveränderungsgebühr von Erbschaften wird neben der Erbschaftssteuer erhoben, doch sind Ehegatten und Verwandte in absteigender Linie auch von der Besitzveränderungsgebühr befreit; vgl. alleg. Ges. Art. 112, 211 und 212. Daneben Gebührenäquivalent s. u. Württemberg: Accisegesetz v. 18. Juli 1824, Ges. v. 18. Septbr. 1852. Der Liegenschaftsaccise mit 1.2% vom Werth des veräußerten Objects unterliegen nur die zum gerichtlichen Erkenntniß zu bringenden Kauf- und Tauschverträge über Immobilien, auch diese nur mit mehrfachen Ausnahmen, wie z. B. der Veränderungen zum Zweck einer Markungs- und Gewänderegulirung, für Feldwegregulirungen und Wässerungsanlagen, ferner der Tauschverträge, wodurch die Vereinigung eines Grundstücks des einen Contrahenten mit einem Grundstück des anderen bewirkt wird. Baden: Accisordnung v. 4. Januar 1812, Verordn. v. 18. Mai 1855. Der Liegenschaftsaccise mit 2½% unterliegen hier nicht nur Kauf- und Tauschverträge, sondern auch sonstige Verträge und Rechtshandlungen, durch welche das Eigenthum an Immobilien und diesen gleichgeachteten Rechten aus einer Hand in die andere übergeht; Erbschaften und Schenkungen unterliegen der Erbschafts- und Schenkungsaccise. Befreit sind von der Liegenschaftsaccise: Veränderungen in Folge von Kauf und Tausch zwischen Ahnen und Abkömmlingen, zwischen Ehegatten, an öffentlichen Anstalten für Wohlthätigkeit und Unterricht u. dgl. Oesterreich: Geb.-Ges. v. 9. Febr. 1850. Rechtsurkunden, wodurch das Eigenthum, der Fruchtgenuß oder das Gebrauchsrecht einer unbeweglichen Sache entgeltlich übertragen wird, von jedem Bogen 50 kr., nebstbei die Gebühr vom Rechtsgeschäft mit 3½% des Werths bei entgeltlichen Rechtsgeschäften (Kauf, Verkauf, Tausch, Versteigerungen, Ehepacten, Gesellschaftsverträgen, Vergleich, gerichtlichen Erklärungen); ebenso bei richterlichem Spruch. Bei Schenkungen unter Lebenden, wie den Vermögensübertragungen von Todes wegen ist von unbeweglichen Sachen neben der Erbschaftsgebühr eine Veränderungsgebühr von 1½% zu entrichten Bei Veränderungen innerhalb kürzerer Zeiträume (2—10 Jahren) wird ein Gebührennachlaß gewährt von ½—2½%. Daneben Gebührenäquivalent s. u. Frankreich: v. Hock, Fin.-Verw. Frankr. S. 183 u. S. 193. Dimensionsstempel von der Urkunde, daneben Enregistrementsgebühr, je excl. des 26%igen Zuschlags bei der Erwerbung durch onerose Titel (insbesondere Kaufverträge, Versteigerung) 5½%, unter Miterben oder Miterwerbern 4%; durch Tauschverträge 2½% vom Werthe der kleineren Realität neben 5½% von der Drausgabe; bei Uebertragungen durch Ehestiftungen, Eheverträgen, Schenkungen unter Lebenden, Vermögensübergaben von Ascendenten an Descendenten 2½—9%; Uebertragungen von Todes wegen 1—9%; vgl. auch v. Czörnig, die Abgaben von den Uebertragungen unbeweglichen Eigenthums, 1869, mit vergleichendem Gebührentarif für Oesterreich-Ungarn, Frankreich, Preußen, England, Rußland, Baiern und den Cantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft.

45) Schäffle, St.Pol. S. 517.

2. Steuern vom Verkehr mit Nutzungen unbeweglicher Sachen und mit beweglichen Sachen.

§ 7. Hier lassen sich die Verkehrssteuern einreihen, welche von der Uebertragung von Nutzungen unbeweglicher Sachen, vom Verkehre mit beweglichen Werthen zum Zwecke des Waarenumsatzes und der Capitalansammlung, sowie von Spieleinlagen und vom Spielgewinne erhoben werden, oder welche sonst für bewegliche in den Verkehr gelangende Vermögensbestandtheile mit Rücksicht auf ihre besondere Bedeutung für den menschlichen Gebrauch oder Verbrauch und die dadurch angezeigte Steuerfähigkeit zum Ansatz kommen.

a) Steuern vom Verkehre mit Nutzungen unbeweglicher Sachen.

§ 8. Steuern dieser Art in der Form von Abgaben für Pacht- und Miethverträge, Afterverpachtungen oder Aftervermiethungen liegen zwar in der Consequenz des Urkundenstempels; ein steuerwissenschaftlich haltbarer Grund vermochte bis jetzt hierfür nicht aufgestellt zu werden. Diese Abgabe belastet den Immobiliarbesitz, welcher durch die directen Steuern von Grundstücken und Gebäuden und durch die Abgaben vom Eigenthumsübergang vollständig genügend erfaßt werden kann, mit einer weiteren Verkehrssteuer, erschwert die volkswirthschaftlich oft wünschenswerthe intensivere Bewirthschaftung des Großgrundbesitzes in kleineren Pachtbetrieben und die Parcellarverpachtung, und wirkt überdies dadurch besonders drückend, daß der Stempel beim Abschluß von Pachtverträgen auch für die später erst fälligen Pachtzahlungen vorausentrichtet werden muß.

Preußen: Pacht- und Miethverträge 1/8 % von dem ganzen Betrage der bestimmten Pacht oder Miethe während der vereinbarten Pachtzeit, ebenso Prolongationen solcher Verträge. Sachsen: 1/10 %. Baiern: 3 pro mille, bei Verträgen auf unbestimmte Zeit oder Lebensdauer der 12½fache Betrag des 1jährigen Zinses. Elsaß-Lothringen: (wie in Frankreich) Dimensionsstempel, daneben Enregistrement bei Verpachtung auf bestimmte Zeit 1/5 % des Gesammtzinses, auf Lebenszeit 4% des 10fachen des Jahreszinses, auf unbestimmte Zeit 4% des 20fachen Zinses, gegen immerwährende Rente 5½%. Desgl. Oesterreich: Bestandverträge, eine nach Werthclassen abgestufte Abgabe (nach Scala II).

b. Steuern vom Umsatz und von Schenkungen beweglichen Vermögens.

§ 9. Um die einseitige Belastung des Immobiliarvermögens zu vermeiden und die Steuerlast auch auf das bewegliche Vermögen zu vertheilen, hat es nicht an Versuchen gefehlt, auch den Umsatz beweglicher Vermögenswerthe mit Verkehrssteuern zu belegen. Allein da sich der Verkehr mit beweglichen Vermögensgegenständen meist der Oeffentlichkeit entzieht, selten an einzelnen steuerlich zu überwachenden Puncten centralisirt ist, sehr häufig der formellen rechtlichen Gestaltung durch schriftliche Verträge und selbst sonstiger schriftlicher Urkunden entrathen kann, so gehört eine umfassende und gleichmäßige steuerliche Erfassung des Mobiliarverkehrs zu den steuertechnischen Unmöglichkeiten.

Von den an Urkunden über Rechtsgeschäfte sich anschließenden Verkehrssteuern gehören hierher die Abgaben von Kauf- oder Tauschverträgen über bewegliche Gegenstände, von Auktionsprotokollen, von Accords- und Lieferungsverträgen, von Uebergabsverträgen (Vermögensübergaben), soweit sie bewegliche Gegenstände betreffen, endlich von Schenkungen beweglichen Vermögens, soweit letztere nicht der Erbschaftssteuer unterstellt sind, was wohl zweckmäßiger ist, da Schenkungen von größerer Bedeutung der Regel nach denselben Verwandtschaftsverhältnissen angehören, in welchen auch die Erbschaftssteuern ihren Grund haben, und da die Schenkungssteuer der Erbschaftssteuer jedenfalls gleichgestellt werden muß, wenn die eine nicht zu Gunsten der anderen soll umgangen werden.

Die Steuer von Schenkungen beweglichen Vermögens unter Lebenden ist, wo der Uebergang von Todes wegen besteuert wird, als nothwendige Ergänzung der Erbschaftssteuer principiell gerechtfertigt und muß namentlich im Hinblick auf die correspondirende Steuerpflichtigkeit des Immobiliarvermögens im Interesse der Gerechtigkeit und zur Verhütung einer einseitigen steuerlichen Begünstigung der städtischen Bevölkerung mit vorwiegendem Mobiliarvermögen gefordert werden. Dagegen sind für die wirkliche Erfassung des Mobiliarvermögens die übrigen o. a. Verkehrssteuern von Urkunden über Rechtsgeschäfte ein ganz unzureichendes Mittel, auf welches besser verzichtet wird. Nur Versteigerungen über bewegliche Sachen können steuerlich überwacht werden, weil sie der Oeffentlichkeit, insbesondere der Reclame bedürfen. Sie allein lassen daher auch eine directe Erhebung mit vorausgehendem Anmeldezwang zu (z. B. Baiern).

Es ist daher nicht zu verwundern, wenn der Stempelfiscalismus über die Urkunden von derartigen Rechtsgeschäften überhaupt hinausgegriffen und auch die übrigen privatschriftlichen Urkunden vom Waarenumsatz, insbesondere die Handels- und Geschäftsbücher, die Abschlüsse über erfolgte Waaren- und Wertheffectenumsätze, die sogen. Schlußscheine, als Documente über die aus den Geschäftsabschlüssen sich ergebenden Rechte und Verbindlichkeiten, und endlich die Rechnungen und Quittungen für stempelpflichtig erklärt hat.

Dem Quittungsstempel werden außer den Rechnungen und Quittungen bisweilen auch Geschäftsbriefe und selbst Privatnotizen unterworfen, wo sie als Rechnungen und Quittungen zu dienen scheinen. Als „die Massenurkunden des alltäglichen Verkehrs“ (Schäffle) versprechen die Quittungen auch bei niedrigem Stempelsatz einen bedeutenden Ertrag. Aber außer diesem fiscalischen Grund läßt sich kein anderer Grund zur Rechtfertigung des Quittungsstempels aufstellen. Als Mittel zur Besteuerung des Mobiliarverkehrs schießt der Quittungsstempel weit über das Ziel hinaus, indem er alle Zahlungen, auch Zahlungen für Immobilien wie für empfangene werthvolle Dienstleistungen, zur Steuer heranzieht. Auf der anderen Seite vermag der Quittungsstempel den Mobiliarverkehr nicht umfassend genug steuerlich zu treffen, indem er den gerade bei beweglicher Waare so häufigen Umsatz gegen Baarzahlung steuerfrei läßt. Als Fixstempel trifft er kleine Umsätze unverhältniß-

mäßig hoch, als Werthstempel belästigt er Geschäfts- und Privatleute übermäßig und veranlaßt den großen Privathandel zur Defraudation. Bei der Zersplitterung des Zahlungsverkehrs ist eine wirksame Controle unmöglich; überdies veranlaßt der Quittungsstempel zur Formlosigkeit des Zahlungsverkehrs und beeinträchtigt die Rechtssicherheit und die geschäftliche Ordnung, weshalb häufig auf die Bestempelung der Masse kleiner Werthbeträge verzichtet wird. Um so weniger ist der Quittungsstempel in diesem Falle zur vollen Erfassung des Mobiliarverkehrs geeignet. Soweit Geschäftsabschlüsse dem Stempel für Schlußscheine unterliegen, concurrirt der Quittungsstempel mit dem letzteren und trifft einen und denselben Verkehrsact ohne Grund doppelt im Moment des Geschäftsabschlusses und in dem darauf folgenden seiner Abwicklung durch die Zahlung.

Im Falle des unabweisbaren Bedürfnisses würden wir daher einer Reform oder Erhöhung der directen Gewerbesteuer in Form von Zuschlägen oder in anderer Weise als dem einfacheren, sichereren und die Steuerpflichtigen, Private wie Geschäftswelt, weniger belästigenden Mittel den Vorzug vor dem Quittungsstempel einräumen. Der Quittungsstempel in der Beschränkung auf Zahlungen aus öffentlichen Cassen verfehlt entweder durch Abwälzung der Stempelabgabe auf die öffentlichen Cassen überhaupt seinen Zweck, oder ist er, wie bei Besoldungs- und Gehaltszahlungen, ein auch finanziell nicht zu empfehlendes Surrogat der viel einträglicheren, umfassenderen und gerechteren directen Diensteinkommensteuer.

Die Stempelabgabe von Geschäftsbüchern, welche ohne Eindringen in die einzelnen Geschäftsverhältnisse nur als Dimensionsstempel erhoben werden kann, ist ebenfalls nur als ein kurzsichtiges und schwächliches, auch finanziell ärmliches Surrogat der Gewerbesteuer zu bezeichnen.

Etwas günstiger als für den Quittungsstempel ist das Urtheil der neueren Finanzwissenschaft für den Schlußstempel ausgefallen, sofern die Schlußnoten, d. h. Aufstellungen über erfolgte Geschäftsabschlüsse, doch relativ vornehmere Erscheinungen des Großhandels, insbesondere des Börsenverkehrs, sind. Der Schlußnotenstempel läßt sich ungleich leichter controliren als der Quittungsstempel, gestattet die Berücksichtigung der durch die Qualität des steuerpflichtigen Verkehrsobjects angezeigten besonderen Gebührenfähigkeit, sollte aber in diesem Falle zur Vermeidung einer Begünstigung der größten, gebührenfähigsten Umsätze nicht als Fixstempel, sondern als Werthstempel angelegt werden. Er ist wohl zunächst meist als Extragewerbesteuer des Großhandels gedacht, wird jedoch ohne Zweifel in der Regel auf die Kundschaft abgewälzt und wirkt bei Belegung des Verkehrs mit Werthpapieren wie eine Zuschlagssteuer zu der Einkommensteuer aus Zinsen und Renten der Inhaberpapiere, welche sich der directen Besteuerung leichter zu entziehen vermögen, sowie als Extrabesteuerung der Effectenspeculation.

Preußen: Kaufverträge über bewegliche Gegenstände $^1/_3$%, ebenso Tauschverträge, amtliche Auctionsprotokolle, Lieferungsverträge — Bauentreprise — u. a.; Verdingungsverträge sind in Ansehung der zu leistenden Arbeiten dem allgemeinen Vertragsstempel (1.50 M.) unterworfen; Schenkungen wie Erbschaften. Sachsen: Kaufverträge $^1/_{10}$%, ebenso Tauschverträge, Lieferungsverträge, Uebertragsverträge, Ehestiftungen, Schenkungen an Personen, Anstalten oder für Zwecke, welchen Befreiung von der Erbschaftssteuer zusteht, sonst die Sätze der Erbschaftssteuer. Baiern: für notarielle Urkunden und Ausfertigungen der Notare in Beziehung auf Verträge über bewegliche Sachen 3 pro mille der Gegenstandsumme, ebenso Schenkungen oder Stiftungen unter Lebenden; für öffentliche Versteigerungen von beweglichen Sachen und Nutzungen, welche nicht den Immobilien gleich zu achten sind, ist auf vorausgegangene Anzeige eine direkt erhobene Gebühr von 1% des erzielten Gesammterlöses zu entrichten. In Württemberg unterliegen Schenkungen der Erbschaftssteuer, in Baden dieselben der Erbschaftsaccise. Elsaß-Lothringen: Kaufverträge und Versteigerungen: Stempelabgabe nebst 2% des Kaufpreises Enregistrementsgebühr, bei Versteigerungen im Großen durch Börsenmakler desgl. $^1/_{10}$%, Versteigerungen der zu Concursmassen gehörigen Gegenstände desgl. $^1/_2$%, Kauf- und Lieferungsverträge unter Privatunterschrift, sofern sie Seitens des Käufers oder Verkäufers ein Handelsgeschäft bilden, desgl. 1.60 M., Schenkungen, Ehestiftungen $2^1/_2$—9% nach der Nähe der Verwandtschaft. Ebenso Frankreich, nebst 20%igem Zuschlag zu den Stempel- und 25%igem Zuschlag zu den Registergebühren, Ges. v. 22. Aug. 1871, 23. Aug. 1871 und 30. Decbr. 1873; Schäffle, St.Polit. S. 469. Oester-

reich: Kauf- und Tauschverträge, entgeltliche Cessionen und Verzichtleistungen, deren Gegenstand bewegliche Sachen sind, Lieferungsverträge, wenn sie als Verkäufe beweglicher Sachen sich darstellen, unterliegen einer nach Werthsclassen abgestuften Abgabe (Scala III); Schenkungen unter Lebenden einer Stempelabgabe von 50 kr. von jedem Bogen der Urkunde, nebstbei der direct erhobenen Gebühr vom Rechtsgeschäft 1, 4 und 8 % nach der Verwandtschaft (nebst 25% Zuschlag) wie bei den Vermögensübertragungen von Todes wegen.

Der Quittungsstempel war mit der Börsensteuer auch für das Deutsche Reich vorgeschlagen, wurde aber glücklicherweise bei den Verhandlungen über dasselbe abgelehnt. Nur die Stempelabgabe von 20 Pfg. für Noten, Geschäftsbücherauszüge und sonstige Berechnungen bestehender oder ausgeglichener Guthaben oder Verpflichtungen, über Kauf- oder anderweitige Anschaffungs- oder Lieferungsgeschäfte, über Wechsel, ausländische Banknoten oder ausländisches Papiergeld, ferner Actien, Staats- oder andere für den Handelsverkehr bestimmte Werthpapiere, oder über die aus solchen Geschäften hervorgegangenen Ansprüche ist in das Reichsgesetz, betreffend die Erhebung von Reichsstempelabgaben, v. 1. Juli 1881 übergegangen, wobei jedoch Rechnungen bis zum Werthbetrage von 300 M. von der Stempelabgabe befreit sind. Preußen hat seinen früheren Stempel für Quittungen, welche zum Rechnungsbelage bei Ablegung der Rechnung vor einer öffentlichen Behörde dienen (1/12 %), durch Gesetz v. 26. März 1873 aufgehoben. Sachsen erhebt einen Quittungsstempel von 1/10 %, übrigens mit einer Unzahl von Ausnahmen, und auch in den stempelpflichtigen Fällen, nur wenn sie einer öffentlichen Behörde vorgelegt werden (s. o.). In Hessen und Braunschweig sind nur diejenigen Quittungen stempelpflichtig, von welchen ein gerichtlicher Gebrauch gemacht werden soll. Baiern erhebt eine Gradationssteuer (20 Pfg. bis 4 M. von Summen von 5—3000 M., von jedem weiteren 1000 2 M. mehr) von den Besoldungs-, Pensions- und übrigen Quittungen, welche aus öffentlichen Cassen geleistet werden, ebenfalls mit zahlreichen Ausnahmen unter 29 Ziffern; cfr. Gebührengesetz, Art. 233. Elsaß-Lothringen: Dimensionsstempel neben 1/12 % Enregistrementsgebühr, jedoch bei Quittungen mit Privatunterschrift nur, wenn von denselben vor Gericht, Verwaltungsbehörden oder in öffentlichen Urkunden Gebrauch gemacht werden soll. Daneben von Quittungen über Zahlungen an öffentliche Cassen 0.16 M. Stempel; ferner Quittungen der Gläubiger über Dividendenzahlungen im Concurse Stempel nebst Enregistrementsgebühr 1.60 M. (gebührenartig). Aehnlich Frankreich, dazu neuerdings 10 Ct. Stempel für alle möglichen Formen der Schuldliberirung, sobald sie den Betrag von 10 Fr. übersteigen cfr. Schäffle, St.Polit. S. 521. v. Kaufmann, Fin. Frankr. S. 303. Oesterreich: Empfangsbestätigungen, die als Rechtsurkunden zu betrachten sind, wenn der Werth der empfangenen Sache in der Urkunde ausgedrückt ist, von jedem Bogen 50 kr. Quittungen, dieselbe Skalagebühr von 7 kr. bis 25 fl. wie für Schuldscheine Tarifpos. 47. des Gebührenges.; Empfangsbestätigungen über Beträge unter 2 fl. oder Sachen im Werthe unter 2 fl. sind gebührenfrei. Soldirungen von mit dem Rechnungsstempel versehenen Rechnungen sind ebenfalls stempelfrei. Zahlreiche weitere Ausnahmen s. Tar.-Pos. 48 „befreite Empfangsbestätigungen“. England hat seit 1853 den Pennystempel für Quittungen mit Ausnahme jener über weniger als 2 £; s. Vocke, Geschichte der Steuern des britischen Reichs, S. 245.

Handels- und Gewerbebücher: Oesterreich von Haupt-Contocorrent- und Saldocontobüchern der Kaufleute, Fabrikanten und Gewerbetreibenden vom Bogen 25 kr., von allen anderen Büchern, ausschließlich der Briefcopierbücher, 5 kr.

Nach dem o. a. Reichsgesetz v. 1. Juli 1881 unterliegen im Deutschen Reich Schlußnoten über den Abschluß oder die Prolongation eines Kauf-, Rückkauf-, Tausch- oder Lieferungsgeschäfts, welches Wechsel, ausländische Banknoten oder ausländisches Papiergeld, Effecten oder Waaren jeder Art, die nach Gewicht, Maß oder Zahl gehandelt zu werden pflegen, zum Gegenstand hat, einer Stempelabgabe von 20 Pf., Zeitgeschäfte einer solchen von 1 M., sofern der Werth des Gegenstandes des Geschäfts mehr als 300 M., bei Waarengeschäften mehr als 1000 M. beträgt. Frankreich hat für die Schlußzettel der Makler nur den Stempel von 0.50 Fr. für Beträge unter 10,000 Fr. und von 1.50 Fr. für höhere Beträge (nebst dem 20%igen Stempelzuschlag). Oesterreich: Schlußzettel der Sensale, für jedes Stück 5 kr. Wird jedoch ein gerichtlicher Gebrauch gemacht, so ist die für das Rechtsgeschäft entfallende Gebühr zu entrichten. cfr. insbesondere Schäffle, St.Polit. S. 524, S. 526 ff.

c. Steuern vom Verkehr zum Zweck der Kapitalansammlung.

§ 10. Der Zweck einer ausgleichenden Belastung des mobilen Capitals neben dem Immobiliarvermögen wird wohl am sichersten und am leichtesten erreicht durch jene Verkehrssteuern, welche die Ansammlung von Geldcapitalien, sei es nun im Wege des Credits — wie bei Darlehensverträgen — oder im Wege der Association, zum Gegenstand haben [46]). Hierher rechnen wir die Abgaben, welche von der Emmission von Actien, Renten

46) In anderem Sinne bedient sich Schäffle in seiner St.Polit. sehr häufig des Begriffs Capitalansammlung, worunter er nicht wie wir im Texte die Ansammlung von Baargeld, sondern die Ansammlung capitalisirbarer Ueberschüsse versteht. Die Capitalansammlung im Schäffle'schen

und Schuldverschreibungen, welche auf den Inhaber lauten, aber auch von der Emmission von Coupons und Banknoten erhoben werden, ferner die Abgaben von Darlehensverträgen und Schuldverschreibungen, Schuldbekenntnissen mit Hypothekenbestellung und Lombarddarlehen, von verzinslichen Depositen, von Bürgschaften, ebenso die Stempelabgaben von Wechseln, Checks und Anweisungen, die Gebühren von Urkunden der Versicherungsanstalten über Lebens- und Leibrentenversicherungen, endlich die Gebühren von der Association oder von Gesellschaftsverträgen, insbesondere über die Errichtung auf Gewinn berechneter Actien-, Commandit- und Handelsgesellschaften und von Genossenschaften.

Aehnlich wie der außerordentliche Werthzuwachs an Liegenschaften nur von den Immobiliarverkehrssteuern steuerlich getroffen werden kann, so vermögen auch die sonstigen Conjuncturengewinne, deren Erzielung die Aufgabe und der Zweck der Speculation auf allen Gebieten des mercantilen und industriellen Lebens ist, nur von Verkehrsstenern vom beweglichen Vermögen erfaßt zu werden, sofern die directe Gewerbesteuer, der sie eigentlich zuzuweisen wären, mit ihrem Princip der Besteuerung des durchschnittlichen mittleren Gewerbeertrags solche außerordentliche Gewinne grundsätzlich nicht berücksichtigt. Am besten eignen sich hierzu Verkehrssteuern von dem mobilsten Theil des beweglichen Vermögens eines Volks, von dessen Geldvermögen in Momenten, wo es für die Speculation, sei es im Wege des Credits oder der Association, angehäuft wird, da eben der speculative Großbetrieb ohne solche Geldansammlungen nicht denkbar ist.

Nicht alle o. a. Geschäfte dienen ausschließlich der Geldansammlung oder der Geldansammlung in gleicher Weise. Schuldbekenntnisse mit Hypothekenbestellung haben häufig in der Uebertragung von Immobilien ihre Ursache, indem der Erwerber für einen Theil des Kaufschillings sein Grundstück verpfändet; ebenso häufig werden Immobilien durch Gesellschaftsverträge auf die neu gegründete Gesellschaft übertragen. In solchen Fällen und soweit dies der Fall ist, sollten derartige Rechtsgeschäfte unter Befreiung von der Geldansammlungsgebühr nur der Immobiliarverkehrssteuer unterworfen sein. Der Wechsel dient mehr nur als ein Ersatzmittel der Geldansammlung, indem er als Credittauschmittel des Waarenverkehrs eine Ermäßigung der sonst in höherem Maße erforderlichen Baarmittel gestattet. Checks und Giroanweisungen, welche man als Surrogate des Wechsels für die Verkehrsbesteuerung in Anspruch genommen hat, wirken thatsächlich in einer der Geldansammlung entgegengesetzten Richtung, indem diese Urkunden im Gegentheil über angesammeltes Geldvermögen verfügen, die Ansammlung vermindern. Die Verkehrssteuern von Checks und Giroanweisungen können daher jedenfalls nicht als Geldansammlungssteuern gerechtfertigt werden und sollten um so mehr dann stempelfrei bleiben, wenn die vorausgegangene Geldansammlung durch die Depositensteuer bereits getroffen ist.

Dagegen erscheint die Abgabe von Lebensversicherungen als Ansammlungssteuer begründet, namentlich da, wo besondere Zinseinkommensteuern erhoben werden, sofern die aufwachsenden Zinseszinsen sich der Rentenbesteuerung in der Hand des Versicherten entziehen. Auch würde sich eine solche Abgabe deshalb empfehlen, weil sich in der Höhe der Versicherung die Höhe der Fähigkeit ausspricht, capitalisirbare Ueberschüsse über den standesmäßigen Lebensunterhalt zu erzielen, eine höhere Versicherung daher auch auf ein höheres Reineinkommen und eine höhere Steuerfähigkeit schließen läßt; überdies dienen die Lebensversicherungen zur eventuellen Vermittlung oft sehr erheblicher Vermögensübertragungen und Gewinne. Die Bemessung der Abgabe nach der Versicherungssumme wirkt gleichmäßiger als die Bemessung nach der mit dem Risico wechselnden Prämie.

Sinne könnte in vielen Fällen nur sehr uneigentlich als Motiv einer steuerlichen Belastung der o. g. Verkehrsacte geltend gemacht werden, während die Ansammlung von Baarmitteln, von Geldcapitalien in unserem Sinne, thatsächlich unzweifelhaft der letzte und eigentliche Zweck der im Texte ausgehobenen Geschäfte ist.

Sofern derartige Steuern von den geldbedürftigen Unternehmungen getragen werden, wirken sie wie leicht getragene Zusatz- oder Snrrogatsteuern zu den directen Gewerbesteuern; sofern sie auf diejenigen abgewälzt werden, welche Geld fremden Unternehmungen zur Verfügung stellen, sind sie als Zusatz- oder Surrogatsteuern der Capitalisten und Zinsrentner zu betrachten, welche namentlich bei Actienemissionen gerechtfertigt erscheinen, da die Zeichnung von Actien stets mehr oder weniger Spieleinlage ist. Emissionssteuern können nur von der Emission inländischer Inhaberpapiere erhoben werden, ausländische Inhaberpapiere müssen daher, wo Steuern von inländischen Emissionen erhoben werden, durch surrogirende Mutationsabgaben von der erstmaligen Aushändigung, Veräußerung, Verpfändung ꝛc. erfaßt werden. Zur fortlaufenden Belastung des in Effecten angelegten Capitals können Emissions- bez. Mutationsgebühren von Coupons dienen.

In allen erwähnten Fällen verdient der Scala- oder Procentualstempel den Vorzug vor dem Fixstempel.

Deutsches Reich: Wechselstempelsteuer, Reichsgesetze v. 10. Juni 1869 und v. 4. Juni 1879, von einer Summe bis zu 200 M.: 0.10 M., von 200–400 M.: 0.20 M., von 400 bis 600 M.: 0.30 M., von 600—800 M.: 0.40 M., von 800–1000 M.: 0.50 M., von jedem weiteren angefangenen 1000 M.: 0.50 M. mehr. Ueber die Wechselstempelgesetzgebung in den europäischen Staaten v. Czörnig, die Besteuerung der Wechsel ꝛc., Triest 1870. Emissionssteuer, o. a. Reichsgesetz v. 1. Juli 1881, von inländ. und ausländ. Actien, Actienantheils- und Interimsscheinen vom Nennwerthe 5 pro mille; von inländischen Renten- und Schuldverschreibungen auf den Inhaber 2 pro mille; bei solchen gewisser gemeinnütziger Institute nach vorgängiger staatlicher Genehmigung 1 pro mille. Befreit sind Renten- und Schuldverschreibungen des Reichs und der Bundesstaaten ꝛc. ꝛc. Preußen: Schuldverschreibungen jeder Art 1/12 %; Bürgschaften, Cautionsinstrumente 0.50 M. bis 1.50 M.; Lebensversicherungen (Policen) 1/2 % von der gezahlten Prämie mindestens 1.50 M., Prämien unter 1.50 M. sind frei; Gesellschaftsverträge 1.50 M.; Uebertragungen von Immobilien durch solche unterliegen der Immobiliarverkehrssteuer. Sachsen: Darlehens- und Anerkenntnißverträge 1/10 %, Verbürgungen, Verpfändungen und andere Sicherheitsleistungen 1/20 % des Werths, bis zu welchem Sicherheit geleistet wird: Lebensversicherungen 1/10 % der versicherten Summe; Gesellschaftsverträge 1/10 %. Baiern: Schuldverschreibungen mit Hypothekenbestellung 6 pro mille der Gegenstandssumme, sonstige Schuldbekenntnisse 3 pro mille; Lombarddarlehen 2/10 pro mille der dargeliehenen Summe; die Banken ꝛc. sind verpflichtet die Gebühr für Lombarddarlehen auf Grund periodischer Nachweisungen an die Staatscasse im Ganzen abzuführen. Lebensversicherungen 2 pro mille der versicherten Summe; Gesellschaftsverträge von Actiengesellschaften, oder von Commanditgesellschaften auf Actien 1 5/10 % der Gegenstandssumme; bei Acktiengesellschaften, welche nicht den Gewinn der Theilhaber bezwecken, 2/10 %; Commanditgesellschaften aus dem Gesammtbetrage der Vermögenseinlagen der Commanditisten 3/10 %; Generalversammlungsbeschlüsse von Actien- oder Commanditgesellschaften 20 M. Württemberg: Gesellschaftsverträge, auf Gewinn berechnete Actien- oder Commanditactiengesellschaften 1 % aus dem Grund- oder Actienkapital; Commanditgesellschaften 3 pro mille; offene Handelsgesellschaften 10—50 M.; auf Gewinn berechnete Erwerbs- und Wirthschaftsgenossenschaften 10—50 M. Die Uebertragung von liegenschaftl. Vermögen durch Gesellschaftsverträge unterliegt der Accise. Elsaß-Lothringen: Actien, Obligationen, Pfandbriefe der Bodencreditbank, ausländ. Staatspapiere 1 % des Nennwerths (Stempel); Darlehensverträge Dimensionsstempel, neben 1 % Enregistrement; Lombarddarlehen Dimensionsstempel, neben 1.60 M. Enregistr.; einseitige Schuldbekenntnisse unter Privatunterschrift Stempel 0.04 M. für je 80 M., neben 1 % Enregistr.; Ordrebillets und sonstige Handelseffecten, welche nicht unter das Reichsgesetz über die Wechselstempelsteuer fallen, Stempel 0.04 M. für je 80 M., daneben 1/4 %; Hinterlegungsverträge (Depositen) Dimensionsstempel, neben 1 % Enregistr. vom Werthe der hinterlegten Gegenstände; Warrents (Lagerhausscheine) 0.04 M. für je 80 M., neben einer Enregistrementsgebühr von 0.80 M.; sofern sie indossirt werden von 1/2 %; Bürgschaften Dimensionsstempel und 1/2 % Enregistr.; Versicherungsverträge Dimensionsstempel, neben 1 % der Prämie Enregistr., in Kriegszeiten nur 1/2 %; Gesellschaftsverträge, sowie Urkunden über Auflösung von Gesellschaften Dimensionsstempel und 4 M. Enregistr.; für Uebertragungen beweglichen oder unbeweglichen Guts wird die Vertragsgebühr besonders in Ansatz gebracht.

Aehnlich auch in Frankreich mit den neueren Gebühren- und Stempelzuschlägen; gezogene Wechsel unterliegen hier nur dann einer Gebühr, wenn sie protestirt und vor Gericht gebracht werden müssen. Oesterreich hat Gebühren für Gesellschaftsverträge über Errichtung von Actien-Commanditgesellschaften und anderen Gesellschaften mit Abstufungen nach den bedungenen Vermögenseinlagen, von Schuldverschreibungen auf den Inhaber und anderen Schuldverschreibungen. Jede Ausgabe von Coupons über die Darlehensinteressen schließt die Verpflichtung in sich, die Gebühr, welche für jeden einzelnen Coupon entfällt, nach ihrer Gesammtzahl zur jedesmaligen Verfallzeit unmittelbar zu entrichten, Gebühren für Lombarddarlehen (Urkunden über Vorschüsse

auf Staats- und andere Werthpapiere und Waaren), für Empfangsbestätigungen über erfolgte Depositen, von Wechseln, von Versicherungsverträgen ꝛc. ꝛc. Auch in England sind die Verkehrssteuern für die Ansammlung von Geldcapitalien vollzählig vorhanden, eigenthümlich ist England der Banknotenstempel; vgl. Vocke, Geschichte d. St. d. brit. Reichs, S. 245.

4. Verkehrssteuern von Spieleinlagen und vom Spielgewinne.

§ 11. Nicht immer dient die Ansammlung von Geldcapitalien der Speculation und den legitimen Bedürfnissen von Handel und Gewerben; bisweilen ist sie auch ein Mittel, dessen sich der Spielgeist und die Glücksjagd bedient, um dieselben nach den Chancen des Glückes unter die Spieler wieder zu vertheilen. Wenn auch die Mehrzahl der Spieler verliert, so muß doch ihre Besteuerung durch die Besteuerung der Spieleinsätze für zulässig erachtet werden, da sie „eine größere subjective Entbehrlichkeit und höhere Steuerfähigkeit für den Betrag der Spiel- und Speculationseinsätze" (Schäffle) bekunden. Noch begründeter ist die Besteuerung der Spielgewinne, welche die vom Glücke Begünstigten plötzlich bereichern. Wo der Staat selbst den Spielunternehmer macht, kann er in den Erträgnissen des Lottos zugleich die Gebühren vom Spieleinsatz beziehen, indem er den Spieleinsatz von Anfang an um den Betrag der Steuer höher ansetzt, als was er dabei riskirt. Bei Privatlotterieen wird der Spieleinsatz in der Form des Loosstempels besteuert. Soweit die Veranstaltung von Lotterieen nicht regalisirt ist, wird bisweilen auch der Gewinn der Spielunternehmer zum Gegenstand der Verkehrsbesteuerung, woneben in diesem Falle noch Gebühren für die Erlaubnißertheilung, also eigentliche Gebühren zur Erhebung kommen.

Vgl. hierüber Schäffle, St. Polit. S. 547 f. Deutsches Reich: Reichgesetz v. 1. Juli 1881. Stempelabgabe von Loosen öffentlicher Lotterien, sowie Ausweise über Spieleinlagen bei öffentlich veranstalteten Ausspielungen von Geld- oder anderen Gewinnen 5 % bei inländischen Loosen vom planmäßigen Preise sämmtlicher Loose, bei ausländischen von dem Preise der einzelnen Loose. In Württemberg erstreckt sich die Accise auf die Spielunternehmung bei solchen, welche mit Lotterieen, Glückshäfen zu Markte und auf Kirchweihen ziehen: täglich 8 M.; ferner auf die Verwerthung von Gegenständen durch gewöhnliche Lotterieen oder sonstiges Ausspielen: von Inländern 3 1/3 %, von Ausländern 5 %. Hier dient die Verkehrssteuer von der Unternehmung wie sonst die Verkehrssteuer vom Glücksgewinnst als Ergänzung der directen Erwerbsbesteuerung. Oesterreich besteuert unter Glücksverträgen bei Wetten den Wettpreis, bei Geldlotterieen und Ausspielungen die in dem Loose oder im Spielplan angegebene Einlage, daneben die Gewinnste: beim Zahlenlotto für 1–4000 fl. Gradationsgebühr von 5 kr. bis 20 fl., vom Mehrbetrag 1/2 %; bei Loosen der Staatslotterieen 20 %, bei Loosen der Privatlotterieen 15 % des Gewinnstes nach Abzug der Spieleinlage. Die Gebühr von Gewinnsten hat die Spielunternehmung von den nach dem Spielplan entfallenden Gewinnsten in Abzug zu bringen und zur Zeit der Fälligkeit der Gewinnste unmittelbar zu entrichten. Außerdem enthält der österreichische Gebührentarif Gebühren vom Hoffnungskauf und von Bodmereiverträgen; auch die Versicherungsverträge und Leibrentenverträge werden in Oesterreich als Glücksverträge behandelt.

5. Steuern vom Verkehre mit beweglichen Verbrauchs- oder Gebrauchsgegenständen.

§ 12. Zu den Verkehrssteuern, welche von beweglichen Sachen mit Rücksicht auf ihre besondere Bedeutung für den persönlichen Gebrauch oder Verbrauch und auf die darin angezeigte besondere Steuerfähigkeit zur Erhebung kommen, gehören vornemlich die Abgaben von Spielkarten, Kalendern, von Journalen und Zeitungen, aber auch die Abgaben von der Versicherung beweglicher Gegenstände (Realversicherungen) und von unverzinslichen Depositen. Auch Stempelabgaben von Gold- und Silberwaaren, soweit sie den Betrag mäßiger Gebühren für die amtliche Beglaubigung des Feingehalts der Gegenstände aus edlen Metallen übersteigen, würden hierher zu rechnen sein.

Mit Recht rechnet Vocke hierher zu den „Gebrauchssteuern in Stempelform" die nach dem Preise abgestufte Stempelabgabe von patentirten Heilmitteln von 1 1/2 d. bis 20 sh. (seit 1802), sowie den Stempel von 1 sh. 6 d. für Silber und 17 sh. für Gold per Unze (seit 1817). Vocke, Gesch. d. St. d. brit. Reichs S. 249 und S. 253.

Steuern von Spielkarten sind volkswirthschaftlich ohne Nachtheil und lassen sich

als leicht getragene Aufwandsteuern wohl rechtfertigen. Doch werden sich hierfür nur mäßige Steuersätze empfehlen, einerseits um dem Reiz zur Defraude entgegenzuwirken, andererseits weil Spielkarten ebenso oft oder noch öfter als dem Spielgeist und der Zeitverschwendung auch dem Bedürfniß nach Erholung von angestrengter, insbesondere geistiger Arbeit in Haus und Familie dienen, in welchem Falle das Kartenspielen für eine besondere Steuerfähigkeit lediglich Nichts beweist.

Vgl. hierüber J. G. Hoffmann, die Lehre von den Steuern 1880, S. 447; Rau, F.W. II. § 441; Pfeiffer, Staatseinnahmen II. S. 448 f.; Schäffle, St.Polit. S. 396. Preußen hatte sich zur Sicherung der Einnahme früher den Alleinhandel mit Spielkarten vorbehalten. Durch Gesetz vom 16. Juni 1838 wurde der Handel freigegeben und eine Stempelabgabe eingeführt mit der für die Sicherung derselben nöthigen Beaufsichtigung und Controlirung der Fabrication und des Handels. Aehnlich war der Zustand in fast allen Staaten Deutschlands (vgl. die Uebersicht der in den deutschen Bundesstaaten bestehenden Spielkartenabgaben, Reichstagsdrucksache Nr. 10 der II. Session von 1878, S. 87); durch Reichsgesetz vom 3. Juli 1878 wurde vom 1. Januar 1879 an der Spielkartenstempel zur Reichsabgabe erhoben. Die Abgabe beträgt für jedes Kartenspiel von 36 oder weniger Blättern 30 Pf., für jedes andere Spiel 50 Pf.; cfr. v. Aufseß, die Zölle und Steuern des Deutschen Reichs, Hirths Annalen 1880, S. 744 f. In Frankreich (vgl. v. Hock, S. 407 ff.) besteht noch eine Art von Monopol, sofern die Einfuhr und der Gebrauch fremder Spielkarten verboten ist, während das Papier für die Hauptseite der Karten dem Staat abgekauft werden muß. Die Abgabe beträgt 50 cts., für andere als die gewöhnliche Pikettkarten 70 cts. Daneben hat der Fabrikant eine jährliche Licenz von 100 Fr. zu entrichten (v. Kaufmann, die Fin. Frankr. S. 445 f.) Oesterreich: Gesetz über den Verbrauchsstempel vom 6. September 1850. Die Stempelabgabe beträgt für planirte oder auch nur aus geglättetem Papier verfertigte Spielkarten 10 kr., von allen übrigen 5 kr. England erhob Stempelabgaben von Karten und Würfeln; dieselben betrugen seit 1828 1 sh. für ein Spiel Karten, 1 £ für ein Paar Würfel; seit 1862 wurde der Spielkartenstempel auf 3 d. herabgesetzt, die Abgabe von Würfeln abgeschafft. Vgl. Rau F.W. II. § 441 Anm. a; Pfeiffer, Staatsfin. S. 449; Bocke, a. a. O. S. 251 f.

Vielfach werden auch Stempelabgaben von Kalendern und von Zeitungen erhoben. Beiderlei Abgaben treffen Gegenstände, welche der Befriedigung geistiger Bedürfnisse dienen, wobei der Kalenderstempel mehr die Lectüre der großen weniger steuerfähigen Masse, der Zeitungsstempel mehr die Bildungs- und Belehrungsmittel der höheren das öffentliche Leben mit Interesse verfolgenden Classen belastet. Als Mittel einer stärkeren Heranziehung des beweglichen Vermögens zu den öffentlichen Lasten im Interesse einer gleichmäßigen Vertheilung des Steuerdrucks auf bewegliches und unbewegliches Vermögen können diese Abgaben nicht empfohlen werden, da sie die Besitzer beweglichen und unbeweglichen Vermögens gleichmäßig treffen. Als allgemeine Aufwandsteuern haben sie aus naheliegenden Gründen die öffentliche Meinung gegen sich. Wird der Zeitungsstempel zu einem Inseratenstempel ausgedehnt, so wird er zu einer irrationellen Zusatzsteuer zur Gewerbesteuer für die neu unternommenen und daher noch schwachen Gewerbebetriebe, welche der Reclame bedürfen, um eine Kundschaft an sich zu ziehen oder sonstige Geschäftsbeziehungen anzuknüpfen.

J. G. Hoffmann, a. a. O. S. 448 und 449; Rau, F.W. II. § 441; Pfeiffer, Staatseinn. S. 449; Schäffle, St.Polit. S. 396 f.; Stein, F.W. II. S. 287 ff. Für das Deutsche Reich wurde der Zeitungsstempel durch das Preßgesetz vom 7. Mai 1874 aufgehoben. In Oesterreich (Gesetz über den Verbrauchsstempel vom 6. September 1850) beträgt die Kalendergebühr 6 kr., die Gebühr für ausländische Zeitungen 2 kr. für jedes Exemplar — Erhebung durch die Zollämter, bez. die Postverwaltung; der Inseratenstempel und der Stempel von Ankündigungen wurde durch Gesetz v. 29. März 1874 aufgehoben; dagegen wurden durch Gesetz vom 23. October 1857 dem Zeitungsstempel auch inländische Zeitschriften unterworfen, mit Ausnahme der amtlichen Zeitungen und derjenigen, welche der Besprechung rein wissenschaftlicher, künstlerischer, technischer oder anderer Fachgegenstände gewidmet sind. Die Stempelgebühr für inländische Zeitschriften beträgt 1 kr. Ausländische, in den mit Oesterreich einen gemeinschaftlichen Postverein bildenden Staaten erscheinende Zeitungen sind in Absicht auf die Gebühr wie inländische zu behandeln, wenn sie im Wege des Abonnements durch die k. k. Postanstalten bezogen werden. In Frankreich unterliegen Affichen (mit Ausnahme jener der öffentlichen Autoritäten), Ankündigungen aller Art (mit Ausnahme der Adressen und derjenigen über Wohnungsveränderungen) einem Dimensionsstempel. Das Gesetz vom 30. September 1797 ist hinsichtlich der Stempel für Journale und periodische Schriften durch die Gesetze vom 16. Juli 1850 und 17. Februar 1852 neu geregelt worden; der Zeitungsstempel war hienach verschieden abgestuft, je nachdem ein Feuilletonroman mit dem Journal verbunden ist, und je nachdem er zugleich die Postmarke ersetzt, oder die Vertheilung durch den Herausgeber selbst besorgt wird. Vgl. v. Hock, d. Finanzverw. Frankr. S. 193 ff. Das Gesetz vom 4. Sept. 1871 ersetzte den Zeitungsstempel durch eine besondere Zusatzsteuer von dem zum Druck von Zeitungen bestimmten Papier im Betrage von 20 Frcs. pr 100 kg., welche jedoch nur den mit Kautionen belasteten politischen Zeitungen auferlegt wurde. Seit der Aufhebung der Zeitungskautionen durch das neue Preßgesetz von 1881 ist die Zeitungssteuer für Frankreich auch in der Form einer Extrapapiersteuer in Wegfall gekommen, vgl. v. Kaufmann, Die Finanzen Frankr. S. 444. In England wurde der Kalenderstempel im Jahr 1834 aufgehoben. Dem Zeitungsstempel unterliegen seit 1855 nur noch die durch die Post versendeten Blätter mit 1 d., wogegen das Blatt bis zu 4 Unzen Gewicht portofrei bleibt. Bocke, Gesch. d. St. des brit. Reichs, S. 250 f.

Eine größere Bedeutung für das Steuersystem ist den Stempelabgaben von Realversicherungen zuzuerkennen und zwar insbesondere den Abgaben von Mobiliarfeuerversicherungen als Mittel zur Besteuerung des beweglichen Nutzvermögens jeder Art, woneben zum gleichen Zwecke noch etwa die Abgaben für unverzinsliche Depositen bei der Uebergabe von Werthgegenständen für Zwecke der Verwahrung in Frage kommen können, soweit nicht im Falle der Deponirung bei öffentlichen Behörden Verwaltungsgebühren erhoben werden.

Während derjenige Theil des Volksvermögens, welcher eine productive Verwendung findet, von Einkommen- und Ertragssteuern, und das dem Verbrauche dienende Verbrauchsvermögen durch die indirecten Steuern von Verbrauchsgegenständen zur Genüge steuerlich erfaßt werden kann, unterliegt das dem persönlichen Genusse dienende Nutzvermögen für gewöhnlich nur insofern der Besteuerung, als es wie in Benutzung des Eigenthümers stehende Wohngebäude, Villas, Lustgärten und Parks zu den directen Grund- und Gebäudesteuern herangezogen wird. Dagegen bleibt der bewegliche Theil des Nutzvermögens, Mobiliar, Pretiosen, Gemälde, Tafelgeräthe, Kleidung, Weißzeug, in der Hauptsache steuerfrei, obwohl gerade in diesem Theil des Volksvermögens der feinere Lebensgenuß und der Luxus und damit auch die Steuerfähigkeit des Besitzers einen besonders verständlichen Ausdruck zu gewinnen pflegt, und obwohl mit steigendem Wohlstande ein verhältnißmäßig immer größerer Theil des Volksvermögens dauernd zum Stamm des beweglichen Nutzvermögens geschlagen wird [47]). Die steuerliche Erfassung des beweglichen Nutzvermögens mit einer directen Steuer müßte auf die größten Schwierigkeiten stoßen, weil sie ohne amtliches Eindringen in das Innere der Familien und der Haushaltungen nicht ausführbar wäre, die Fiction eines nicht vorhandenen Ertrags oder Einkommens daraus zur Voraussetzung hätte, oder bei Bemessung nach dem Vermögenswerthe für die Taxirung desselben überhaupt und insbesondere wegen Ermittlung der allmäligen Werthsminderungen durch Abnützung und in Folge Veraltens unlösbare steuertechnische Aufgaben stellen würde. Auch hier läßt sich die vorhandene und nicht zu leugnende Lücke des Steuersystems nur durch Verkehrsteuern ersetzen, am besten durch Abgaben von Mobiliarfeuerversicherungsverträgen. Die meisten Stempelabgabengesetze gehen weiter, indem sie Versicherungsverträge überhaupt für gebührenpflichtig erklären. Die Besteuerung der Gebäudebrandversicherungsverträge liegt jedoch nicht im Bedürfniß, da das Vermögen an Gebäuden durch die directen Gebäudesteuern und die Immobiliarverkehrssteuern genügend erfaßbar ist. Hagel- und Viehversicherungsgebühren treffen Vermögensbestandtheile, welche schon in den Grundsteuern zur Tragung der öffentlichen Lasten herangezogen sind. See- und Transportversicherungen mit Verkehrssteuern zu belegen, liegt ebenfalls weniger im Bedürfniß, da solche in der Hauptsache als Gewerbesteuern wirken, ohne jedoch Gewerbesteuern ersetzen zu können.

Doch ist die Gebühr für Feuerversicherungen mäßig zu halten, da sie anderenfalls der volkswirthschaftlich wünschenswerthen Ausdehnung und Verallgemeinerung der Versicherungsgeschäfte im Wege steht. Bei Beschränkung der Steuerpflicht auf Mobiliarfeuerver-

47) In Württemberg waren am 31. Decbr. 1879 1,586,209,782 M. in 308,364 Urkunden bei 22 Gesellschaften versichert.

sicherungen verdient die unmittelbare Erhebung der Steuer bei den Versicherungsanstalten den Vorzug vor der Erhebung der Abgabe in Stempelform. Die Bemessung der Steuer nach dem versicherten Vermögenswerthe verdient den Vorzug vor der Bemessung nach der mit der Verlustgefahr wechselnden Prämie. Rückversicherungsverträge sind frei zu lassen, da sie nur zur Deckung des Unternehmers dienen, die Versicherungscapitale aber nicht vermehren.

Preußen: Assecuranzpolicen 1/2 % von der gezahlten Prämie, mindestens 1.50 M., bei Prämien unter 150 M. frei (Stempel). Sachsen: (Real-) Versicherungen mit Ausnahme der Transportversicherungen 1/50 pro mille der versicherten Summe, mindestens 0.20 M. pro Jahr (Stempel). Baiern: Mobiliarfeuerversicherungsverträge 1/20 pro mille der versicherten Summe für jedes angefangene Jahr der Versicherungsdauer — directe Erhebung durch Vermittlung der Versicherungsanstalten. Württemberg: Feuerversicherungsverträge über im Lande befindliche bewegliche Gegenstände für jedes Jahr der Versicherungsdauer und jedes angefangene Tausend der versicherte Summe 0.05 M., mindestens 0.10 M. — Erhebung wie in Baiern. Elsaß-Lothringen: Realversicherungen Dimensionsstempel, daneben 1 % der Prämie. Ebenso Frankreich, nebst den neueren Zuschlägen. Oesterreich erhebt Gebühren mit Scala II. von allen Versicherungsverträgen nach dem Preis, gegen den die Versicherung stattfindet (von 20 fl. bis 8000 fl.: 5 kr. bis 20 fl.), daneben die Quittungs- (Empfangsbestätigungs-) Gebühr von allen wiederkehrenden, wegen der Versicherung bedungenen Leistungen an dieselben. Beides mit directer monatlicher Erhebung bei den Versicherungsanstalten. England hat den Stempel von 1 sh. 6 d. für je 100 Pfund Sterling der versicherten Summe von Feuerversicherungsverträgen, ferner Stempelabgaben für Seeversicherungen.

3. Steuern vom Verkehr mit Dienstleistungen und von Gütern der Geselligkeit.

§ 13. Auch der Verkehr mit Dienstleistungen, in welchen die Nationalökonomie, sofern sie wie Sachgüter als Mittel zur Befriedigung menschlicher Bedürfnisse dienen und gegen Entgelt Dritten dargeboten und von diesen begehrt werden, eine eigenthümliche Art wirthschaftlicher Güter erkannt hat, ist zum Gegenstand der Verkehrsbesteuerung gemacht worden. Die Stempelabgabengesetze erfassen diesen Verkehr mit ihren Abgaben von Engagements- und Honorarverträgen, den Abgaben von Lehrbriefen, von Lehrlings-, Gesellen- Dienstbotenverträgen rc.

Der Erwerb aus Dienstleistungen läßt sich umfassender, allgemeiner und gleichmäßiger durch directe Steuern, insbesondere durch Gewerbesteuern oder, soweit er den Gewerbesteuern nicht unterliegt, durch besondere Einkommensteuern vom Dienst- und Berufseinkommen der liberalen Berufsarten zur Tragung der öffentlichen Lasten heranziehen.

Bei einzelnen Arten von Dienstleistungen, soweit sie zur Belustigung, Erheiterung gegen Entgelt dargeboten werden und gewissen „Bedürfnissen der Geselligkeit, Bildung und Unterhaltung“ (Schäffle) dienen, für welche vom Publicum ein Aufwand gemacht wird, würden sich besondere Verkehrssteuern auch als indirecte Aufwandsteuern rechtfertigen lassen, für diejenigen, welche sich besondere geistige Genüsse dieser Art erlauben können, da der Aufwand hierfür, für Schaustellungen aller Art, für Theatervorstellungen, Concerte, Aufführungen, oder auch nur für gesellige Vereinigungen (Klubs) rc., ohne Zweifel besser als der Aufwand für nothwendige Lebensbedürfnisse als Maßstab qualificirter Steuerfähigkeit angesehen werden kann.

Hierher gehört die Accise von Schaustellungen in Württemberg mit 5% der erzielten Einnahme; derselben unterliegen indessen, abgesehen von theatralischen Vorstellungen, nur die Repräsentanten der niederen Kunst, wie Seiltänzer, Taschenspieler, Gaukler, auch Menageriebudenbesitzer, Musikanten, mit spielenden Uhren, Orgeln und anderen derartigen Instrumenten, bei welchen sie zum Theil zugleich die directe Erwerbssteuerung zu ersetzen hat.

In Frankreich besteht seit 1871 eine Abgabe von geselligen Vereinen im Betrage von 20% der Beiträge der Mitglieder; gelehrte und wohlthätige Vereine sind frei (v. Kaufmann, die Fin. Frankr. S. 259). Soferne diese Steuer, welche auf Grund der Anmeldung der Mitgliederzahl vom Vorstand durch Abzug von den Beiträgen zu erheben ist, an einen bestimmten Verkehrsact — die Bezahlung von Mitgliederbeiträgen — geknüpft ist, gehört sie zu den Verkehrssteuern; sie ist aber zugleich directe Aufwandsteuer, da sie den Aufwand unmittelbar bei Denjenigen steuerlich erfaßt, welche ihn machen.

4. Steuern vom Transportverkehr.

§ 14. Eine eigenthümliche Form der Belastung des beweglichen Vermögens mit Verkehrssteuern bilden die Steuern vom Transportverkehr. Da bei fortschreitender Arbeitstheilung immer mehr alle wirthschaftlichen Güter als Waaren in Umlauf kommen und hierbei der Ortsveränderung durch den Transport bedürfen, so würde eine allgemeine Transportbesteuerung dem volkswirthschaftlichen Principe möglichster Vertheilung der Steuerlast auf alle Bestandtheile des Volksvermögens, wenigstens für die beweglichen unter ihnen, am meisten entsprechen — wenn nicht die Ausführung einer solchen, zugleich auch den übrigen Principien der Besteuerung entsprechenden allgemeinen Transportsteuer unüberwindlichen Schwierigkeiten begegnen würde. Diese Schwierigkeiten sind doppelter Art und bestehen einerseits in der steuertechnischen Schwierigkeit der Erfassung des gesammten Waarenverkehrs an sich, dann aber insbesondere in der Schwierigkeit einer Erfassung desselben mit einer nach dem Maße der jeder Waarengattung zukommenden Leistungsfähigkeit entsprechend abgestuften und verschieden tarifirten Transportverkehrssteuer. Noch schlimmer für die Idee einer allgemeinen Transportbesteuerung ist aber der Umstand, daß diese Aufgaben, soweit sie überhaupt steuertechnisch lösbar sind, durch die übrigen Steuern thatsächlich bereits gelöst erscheinen, so für den Transport ausländischer Producte durch die Zölle, welche die Waaren beim Ueberschreiten der Grenzen steuerlich erfassen, für den binnenländischen Verkehr mit einheimischen Erzeugnissen durch die sonstigen Aufwandsteuern, indem man sich, um der unlösbaren Aufgabe einer steuerlichen Controle des gesammten inneren Verkehrs für alle Waaren aus dem Wege zu gehen, genöthigt gesehen hat, diejenigen Waaren herauszugreifen, welche Artikel des Massenverbrauchs sind, also der Steuervertheilung möglichst weiten Raum geben, und dieselben, sei es während des Transports mit Versandt-, Einlage-, Thorsteuern, Uebergangssteuern, sei es schon vorher bei der Erzeugung, mit Productionssteuern, oder nachher beim Händler und Detailleur, mit Handelssteuern in Momenten zu erfassen, wo dieselben den Verkehr am wenigsten belästigen. Aber eine umfassende, ausnahmslose Belegung des gesammten inneren Transportverkehrs, wie es in der Idee einer allgemeinen Transportbesteuerung eigentlich liegen würde, ist überhaupt nicht möglich, und noch weniger eine der concreten Steuerfähigkeit der einzelnen Waarenartikel entsprechend verschieden tarifirte Besteuerung des gesammten inneren Transportverkehrs.

Jede allgemeine Transportbesteuerung müßte daher eigentlich das Bekenntniß vorausschicken, daß sie ihre Aufgabe nur sehr unvollkommen zu lösen vermag, und daß sie sich aus diesem Grunde zum Voraus damit begnügt, nur denjenigen Theil des Transportverkehrs zu erfassen, der sich eben erfassen läßt, und daß sie sich, um nicht die bereits durch andere Steuern genügend getroffenen Artikel zu hoch zu belasten und andererseits gegen die Forderungen der Gerechtigkeit nicht allzusehr zu verstoßen, genöthigt sieht, so mäßige und geringe Steuersätze in Anwendung zu bringen, daß sie auch von den am wenigsten steuerfähigen Artikeln noch getragen werden können, — was, da manche derselben oft kaum die Transportkosten ertragen, herzlich wenig sein wird.

Zu diesen allgemeinen, „des Maßes und des Verhältnisses zu der im Consum jeder besonderen Waarengattung geoffenbarten Leistungsfähigkeit“ (Schäffle) entbehrenden Transportsteuern gehören von den Stempelabgaben von Urkunden die Stempel auf Transportbegleitpapiere, auf Frachtbriefe, Facturen, Aufgabsrecepisse, Connossemente u. s. w. Von den unmittelbar erhobenen Verkehrssteuern sind es die Fähren-, Ueberfuhr-, Brücken- und Weggelder, die Abgaben für innere Schifffahrt, für öffentliches Fuhrwerk rc. Die moderne Entwicklung der Verkehrsanstalten hat als ein weiteres Glied den Abgaben dieser Art noch den Aufschlag auf Eisenbahnfahrbillets[48]) hingezufügt. Werden

48) Dieser Aufschlag setzt selbstverständlich voraus, daß das Activsteuersubject nicht zugleich

diese Transportverkehrssteuern nicht auf den Waarentransport beschränkt, sondern wie bei dem letzterwähnten Aufschlag auch auf den Personentransport ausgedehnt, so bieten sie, ein sprechendes Beispiel der wahrhaft universalen Verwendbarkeit der Verkehrssteuern, das Bild einer Personal- und Kopfsteuer in Verkehrsteuerform.

Das bekannteste Beispiel von Transportverkehrssteuern ist wohl der Sundzoll. Wir sind geneigt, diesen Transportverkehrssteuern oder Passagezöllen (vgl. J. G. Hoffmann, a. a. O. S. 450 ff.) Brücken-, Wegegelder und Flußzölle auch da zuzuzählen, wo solche angeblich für die Unterhaltung der Land- und Wasserstraßen gezahlt werden sollen. Das Vorhandensein von Landstraßen, Brücken ꝛc. und deren Unterhaltung liegt nicht bloß im Interesse derer, welche sie für ihre Transporte benützen, sondern ebenso derer, für welche sie mit Transporten in Anspruch genommen werden. Das Wegewesen ist m. a. W. ein allgemeines öffentliches Interesse und sollte nach dem Princip der reinen Staatsausgabe behandelt werden, was selbstverständlich eine Kostenbetheiligung der Provincial- und Communalfonds und besonders interessirter Anlieger bei Anlage und Unterhaltung nicht ausschließt. Aber Wegegelder ꝛc. sind für uns bis zum Beweise des Gegentheils Reste mittelalterlicher Passagezölle.

Am entwickeltsten sind die Transportverkehrssteuern heute wohl noch in Frankreich mit seinen Abgaben für öffentliches Fuhrwerk, für innere Schiffahrt, und dem 20%igen Aufschlag auf Eisenbahnfahrbillets. Diesen Steuern zunächst den Passagiertransport belastenden Steuern unterliegen jedoch auch die von Reisenden in öffentlichem Fuhrwerk mitgenommenen Güter, sowie die Waaren, welche durch die Eisenbahn mit Personzügen befördert werden. Eine i. J. 1874 eingeführte Steuer von 5% auf die im Inland zirkulirende Waarenfracht der Eisenbahnen in Güterzügen wurde i. J. 1878 wieder aufgehoben. Die Schiffahrtsgebühr vom Waarentransport auf Flüssen und Kanälen wurde i. J. 1879 wieder aufgehoben, die vom Staate erhobenen Brücken- und Wegegelder i. J. 1880. Unberührt blieb jedoch, was den Waarentransport anbelangt, die Stempelabgabe von Eisenbahnempfangsscheinen (Frachtbriefen), welche für Güterzugsrecepisse 70 cts, für Schnellzugsrecepisse 35 cts. beträgt, ferner die Stempelabgabe von Frachtbriefen für den gewöhnlichen Landtransport, soweit solche ausgestellt werden, und für Seefrachtbriefe oder Konnossemente, für welche als Minimum das kleinste Stempelpapier von 60 cts. genügt. v. Hock a. a. O. S. 410 ff., 424 ff., 428 ff.; v. Kaufmann, die Fin. Frankr. S. 431 ff., 460, 304 f.

Auch in England waren allgemeine Transportverkehrssteuern von jeher vertreten. Es sind dieß die unrichtiger Weise bisweilen zu den Gewerbesteuern gerechneten Steuern der Londoner Fiaker, der Landkutschen (Omnibusse, Diligencen), der Miethpferde und Miethkutschen, sowie die Eisenbahnabgabe. Die Abgabe von Fiaker, Landkutschen, Miethkutschen und Miethpferden wird in der Form von Jahreslicenzen erhoben, welche bei den Verleihern von Miethkutschen und Pferden nach deren Zahl abgestuft ist, und zu welchen bei den Londoner Fiakern eine besondere Tages-Licenz für die tägliche Fahrt, bei den Omnibussen eine nach der Größe der Wagen abgestufte jährliche Wagenlicenz und ein Meilengeld hinzutritt. Hiezu kam wenigstens früher noch eine besondere Licenz der Kutscher von den Stadtkutschen und Omnibussen in London. Die Eisenbahnabgabe ist eine Ertragssteuer von der Gesammteinnahme aus der Personenbeförderung (pro 1882—83 810,467 Lstr.). Vom Waarentransport wird in England wie ähnlich in Frankreich eine Transportverkehrssteuer in der Form einer Stempelabgabe von Frachtbriefen, Schiffs-, Miethe- oder Befrachtungscontracten im Betrage von 6 d. erhoben. cfr. auch Vocke, Geschichte der Steuern des brit. Reichs S. 424 ff. und 237.

In Rußland, ist für die Auflage auf die Plätze der Passagiere auf Eisenbahnen, sowie auf die mit der Eisenbahn beförderten Eilgüter ein Betrag von 8,500,000 Rubel in den Etat pro 1883 eingestellt; auch die „Taxe“ auf Erträgnisse der Eisenbahnen in Italien mit einem Ertrage von 16,411,900 M. nach dem Etat 1883 ist ohne Zweifel hieher zu rechnen.

2. Steuern vom Vermögensverkehr von Todes wegen.

J. G. Hoffmann, die Lehre von den Steuern 1840, S. 421 ff.; Rau, F.W., Erbschaftsgebühr I. § 237; Erbschaftssteuer II. § 405; Pfeiffer, die Staatseinnahmen 1866, II. S. 305 bis 331; L. v. Stein, F.W. II. S. 161 (sehr kurz); Wagner, F.W. II. S. 456 ff., insbesondere S. 476—480; Schäffle, St.Polit. S. 508—512; v. Scheel, Erbschaftssteuern und Erbrechtsreform, 2. Aufl., Jena 1877; Baron, zur Erbschaftssteuer in Hildebrands Jahrbüchern 26, S. 275 ff.; F. H. Geffcken, Erbrecht und Erbschaftssteuer in J. f. G.V. V. S. 189 ff.

§ 15. Den Steuern, welche vom Vermögensverkehr von Todes wegen erhoben werden, den Erbschaftssteuern, hat sich im letzten Jahrzehnt Theorie und Praxis in Deutschland mit besonderem Interesse zugewendet. Die größeren deutschen Staaten haben fast ohne Ausnahme dieses Gebiet des Steuerwesens neu geordnet, indem sie theils nach dem Vorgange Preußens[49]) wie Sachsen[50]), Baiern[51]) und Württemberg[52]) ganz neue Erbschaftssteuergesetze erlassen, theils wie Baden[53]) wenigstens die Erbschaftssteuersätze erhöht haben. Und die Theorie suchte mit der legislatorischen Thätigkeit auf diesem Gebiete gleichen Schritt zu halten; ja sie ist ihr sogar, wenn auch vielleicht durch die Praxis zu ihren Untersuchungen veranlaßt und angespornt, mit schnellem Gedankenfluge erheblich vorangeeilt, sofern sie beim ersten Anlaufe mit ihren Forderungen sogleich bei einer allgemeinen Verkehrssteuer vom Vermögensanfall von Todes wegen anlangte, wofür sie sich allerdings auf die Steuergesetzgebung in England, Frankreich, Italien und Oesterreich berufen kann, während die deutsche Steuergesetzgebung[54]) die Erbschaftsteuer auch in ihrer neuesten Gestaltung über die Bedeutung einer bloß vom Erbesübergang an Seitenverwandte zu entrichtenden „Collateralsteuer“ nicht hinausgebracht hat. Namentlich die socialpolitische Richtung der nationalökonomischen und finanzwirthschaftlichen Schriftsteller hat sich um die wissenschaftliche Behandlung der Erbschaftssteuer Verdienste erworben, indem sie dieselbe von ihrem Standpuncte aus sowohl im systematischen Zusammenhang mit der übrigen Besteuerung als in einzelnen Monographieen in vorzüglicher und erschöpfender Weise behandelt hat[55]). Freilich hat die Erbschaftssteuer dabei zum Theil eine eigenthümliche Begründung erfahren, indem man glaubte, die Erbschaftssteuer als eigenthümliche Steuerart und als Steuer überhaupt finanzwissenschaftlich verwerfen und sie dafür als socialpolitische Maßregel und als ein Mittel zur Beschränkung des privaten Erbrechts durch Inanspruchnahme eines staatlichen Erbantheils als Miterben in jeder Familie reconstruiren zu können[56]). Sofern man sich dabei darauf beruft, daß Privateigenthum und Erbrecht staatliche Schöpfungen seien, welche nach Zweckmäßigkeitsrücksichten beliebig gemodelt und geändert werden können, setzen wir diesem politischen Rationalismus mit seinen übertriebenen Begriffen von der Omnipotenz des Staats und der jeweils am Ruder befindlichen Parteien die Anschauung gegenüber, daß Privateigenthum und Erbrecht nicht Schöpfungen des Staats, sondern Forderungen der allgemeinen Rechtsüberzeugung und Rechtsanschauung sind, und daß sich die Aufgabe des Staats darauf beschränkt, diese Rechtsüberzeugungen durch die Rechtsgesetzgebung zu formuliren und zum allgemein kenntlichen Ausdruck zu bringen, sowie durch Rechtsprechung und Rechtsverwaltung die Anerkennung des Eigenthums und Erbrechts als allgemein giltiger Norm gegen den widerstrebenden Einzelwillen und destructive Tendenzen zu erzwingen. Weiter aber sind wir insbesondere der Ansicht, daß privates Erbrecht und das sogenannte staatliche Erbrecht sich gegenseitig ausschließende Gegensätze sind: entweder besteht kein durch die allgemeine Rechtsüberzeugung anerkanntes privates Erbrecht, wie bei Nichtverwandten oder bei sehr entfernten Verwandten, im Mittelalter auch bei auswärtigen Erben (jus albinagii), dann fällt die Hinterlassenschaft in ihrem ganzen Betrage als herrenloses Gut dem Staate an-

auch Unternehmer des Eisenbahnbetriebs ist, da sonst, wie bei Staatsbahnen, die Erhebung des Aufschlags, welche für I. u. II. Wagenclasse und für Schnellzüge bisweilen vielleicht ganz begründet wäre, einfacher durch entsprechende Erhöhung des Personentarifs erfolgen würde.

49) Gesetz v. 30. Mai 1873.

50) Gesetze v. 13. Novbr. 1876 und 9. März 1880.

51) Gesetz v. 18. Aug. 1879.

52) Gesetz v. 24. März 1881.

53) Finanzges. v. 18. März 1880.

54) Die französische Steuergesetzgebung in Elsaß-Lothringen selbstverständlich ausgenommen.

55) Scheel, o. a. Erbschaftssteuern und Erbschaftsreform; Baron, zur Erbschaftssteuer in Hildebrands Jahrb. 26, S. 275 ff.; ferner Leser, die britische Erbschaftsbesteuerung, Z. f. St W. 37, S. 323 ff. und S. 496 ff.; F. H. Geffcken, Erbrecht und Erbschaftssteuer in J. f. G.V V. S. 189 ff.

56) Wagner, F.W. II. S. 457 und 476 ff., anerkennt zwar die socialpolitische Begründung der Erbschaftssteuer als staatlichen Erbantheils als möglich und zulässig, hält aber auf der anderen Seite doch im Wesentlichen die Erbschaftssteuer für Steuern vom Erbanfall als einem Erwerb ohne persönliche Leistung und glaubt, daß diese Betrachtung nicht minder zu einer richtigen principiellen Begründung der Erbschaftssteuer führe, während Schäffle, wie wir glauben, mit Recht fürchtet, daß die socialpolitische Begründung der Erbschaftssteuer als einem staatlichen Miterbrecht dieselbe kaum werde zur Anerkennung bringen können (Schäffle, St.Polit. S. 510); auch Geffcken a. a. O. spricht sich nachdrücklich gegen die Ableitung der Erbschaftssteuer aus einem staatlichen Miterbrecht aus.

heim, oder aber besteht ein solches privates Erbrecht und wird von der allgemeinen Rechtsüberzeugung als Ausfluß des Willens des Erblassers und seiner im Begriffe des Eigenthums begründeten Dispositionsbefugnisse oder als Ausfluß der Familiengemeinschaft anerkannt, dann ist die Hinterlassenschaft kein herrenloses Gut, dann besteht keine Erbfolge des Staats, sondern nur eine private Erbfolge. Der Staat kann in diesem Falle für Erfüllung der Staatszwecke Zwangsbeiträge aus dem Privatvermögen der Erben erheben, er kann dasselbe besteuern, aber er ist nicht Miterbe.

Man muß daher die Erbschaftssteuer als Steuer finanzwissenschaftlich zu begründen vermögen, oder man muß auf die Erbschaftssteuer überhaupt verzichten.

Wir unterscheiden zunächst Erbschafts*steuern* und Erbschafts*gebühren*.

Erbschaftsgebühren sind Gebühren für amtliche Verrichtungen öffentlicher Behörden bei Regulirung des Nachlasses Verstorbener. Wir sind denselben schon früher begegnet. Sie gehören zu den Gebühren auf dem Gebiete der nicht streitigen Rechtspflege oder der Rechtspolizeiverwaltung und bilden einen wesentlichen Bestandtheil der Notariatssporteln. Ihr Zweck ist die volle Vergütung der dem Staate für Nachlaßregulirungen erwachsenden Kosten.

Dem gegenüber ist die *Erbschaftssteuer* eine nach dem im Todesfalle auf Dritte übergehenden Vermögen bemessene Abgabe zu Deckung des allgemeinen Staatsaufwands. Die Erbschaftssteuer ist also eine *Vermögenssteuer*. Aber sie ist keine Steuer von einzelnen Vermögensbestandtheilen, sondern eine *allgemeine* Vermögenssteuer, welche das *ganze* im Todesfalle auf Andere übergehende Vermögen erfaßt. Dadurch unterscheidet sich die Erbschaftssteuer von allen anderen zu den Vermögenssteuern gehörigen Aufwands- und Verkehrssteuern, welche stets nur bestimmte einzelne Vermögensbestandtheile, bewegliche oder unbewegliche, erfassen. — Die Vermögenssteuer ist ferner eine *Verkehrssteuer*; sie ist keine Besitzsteuer vom ganzen Vermögen, sondern eine Steuer vom Vermögens*anfall* von Todes wegen, oder m. a. W. sie ist eine *allgemeine Vermögenssteuer in Verkehrssteuerform*.

Aus diesem Charakter der Erbschaftssteuer ergeben sich von selbst auch ihre *Eigenschaften* und ihre *Function im Steuersystem*.

Als Steuer vom ganzen Vermögen gestattet die Erbschaftssteuer, wie keine andere Steuer für sich allein, eine umfassende Vertheilung des Steuerdruckes auf das gesammte Volksvermögen, das Erwerbsvermögen so gut wie das Verbrauchsvermögen nnd das Nutzvermögen, und auf alle Classen von Staatsangehörigen ohne Ausnahme. Eben deshalb ist die Erbschaftssteuer bei richtiger Behandlung und Veranlagung sehr einträglich[57]; auch stellt sie dem Wachsthum des allgemeinen Volkswohlstands entsprechend, auch ohne Erhöhung der Steuersätze, dem stets wachsenden Staatsbedarf gegenüber von selbst wachsende Einnahmen zur Verfügung[58]. Sie vereinigt die Vorzüge der indirekten Besteuerung in finanzieller Hinsicht mit denjenigen der directen Steuer, sofern sie in Staatsnothlagen eine Erhöhung durch außerordentliche Zuschläge gestattet, ohne daß eine Beeinträchtigung des Steuerertrags durch Verbrauchseinschränkungen zu befürchten wäre. In beiderlei Hinsicht entspricht sie wie wohl keine andere Steuer dem finanziellen Steuerprincip.

Die Erbschaftssteuer ist aber nicht blos *ein*träglich, sondern auch leicht *er*träglich, „weil sie unmittelbar einen unentgeltlichen, unverdienten Vermögenszuwachs trifft und mehr oder weniger nur die Minderung eines mit Bestimmtheit nicht zu erwartenden Gewinnes

57) *England* pro 1879/80: Testament- und Erbsteuer 6,399,000 £ = ca. 128,000,000 M., Frankreich 1869: 116,347,949 Fr. (v. *Scheel*, a. a. O. S. 4), Italien 1880: Anschl. 26,000,000 Frcs., Preußen 1880/81: Anschl. nur 5,000,000 M.

58) Die engl. Erbschaftssteuer ist von 3.8 Mill. £ oder 25.6 Mill. Thlr. i. J. 1864 bis zum J. 1874 auf 40 Mill. Thlr. gestiegen; cfr. *Baron*, a. a. O. S. 277.

ist; sie fordert den Steuerpflichtigen in dem Augenblicke an, wo er erwirbt und zahlungsfähig ist“[59].

Von den übrigen Verkehrssteuern unterscheidet sich die Erbschaftssteuer zu ihrem Vortheil dadurch, daß sie eine Ueberwälzung der Steuer von den starken Steuerkräften auf die schwachen in keinem Falle befürchten läßt und mit absoluter Sicherheit die unmittelbare Vertheilung der Steuerlast auf alle nach der durch den Vermögensanfall angezeigten Steuerfähigkeit gestattet. Ueberdies belästigt die Erbschaftssteuer weniger als die anderen Verkehrssteuern den Verkehr, da sie die Steuer an den Todesfall anknüpft, auf welchen wegen der nunmehr vorzunehmenden Theilung, auch ohne daß eine Steuer erhoben würde, doch in der Regel eine Inventarisirung und Taxirung aller Vermögensbestandtheile vorzunehmen ist und meist auch die Mitwirkung öffentlicher Behörden hierfür in Anspruch genommen wird.

Außerdem gestattet die Erbschaftssteuer eine sichere Erfassung namentlich des beweglichen Vermögens, welches sich anderen Steuern leichter zu entziehen weiß, insbesondere aber auch die Nachholung umgangener und defraudirter Steuern und die nachträgliche Belastung der von den directen Steuern nicht genügend und von den Verbrauchssteuern gar nicht getroffenen capitalisirbaren Ueberschüsse und Reingewinne in der Hand des neuen Erwerbers.

Hierdurch wird sie zur unentbehrlichen Ergänzung aller übrigen directen und indirecten Steuern und des gesammten Steuersystems.

Gegen die Erbschaftssteuer wird hauptsächlich eingewendet, sie verstoße gegen die richtige Steuerregel, daß sie nur aus demjenigen Einkommen gezahlt werden soll, welches dem Steuerpflichtigen innerhalb der Steuerperiode (Jahres) für seine und seiner Familie persönlichen Bedürfnisse oder zur Capitalisirung übrig bleibt (Reinertragstheorie), indem sie von der Erbschaft als Vermögenscomplex und aus der Werthsubstanz desselben getragen werde[60]. Ferner: man vermisse das Streben einer genauen Abmessung der Erbschaftssteuer nach der Leistungsfähigkeit[61].

Der erste Vorwurf würde einen Verstoß der Erbschaftssteuer gegen das volkswirthschaftliche Steuerprincip der Verhältnißmäßigkeit begründen, so wie dasselbe von der Reinertragstheorie verstanden wird. Wir haben dem gegenüber darauf zu verweisen, daß thatsächlich alle Steuern aus dem Vermögen und zwar aus dem roh einkommenden Vermögen zu tragen und zu entrichten sind, und daß es bei allen Steuern von der Größe der Gesammtsteuerlast und den übrigen mitwirkenden Verhältnissen abhängt, ob der Steuerpflichtige durch Mehrarbeit oder Wenigerverbrauch in der Lage ist, im Verlauf der wirthschaftlichen Reproduction seines Vermögens eine Vermögensminderung zu vermeiden. Die Erbschaftssteuer ist in dieser Beziehung in keiner anderen Lage als alle übrigen Steuern, insbesondere auch die nach dem Einkommen bemessene, thatsächlich aber doch aus dem roh einkommenden Vermögen bestrittene Einkommensteuer. Im Gegentheil läßt sich gerade in dieser Beziehung als ein Vorzug der Erbschaftssteuer anführen, daß sie stets eine absolute Vermögensvermehrung für den besteuerten Erben zurückläßt, und daß sie, da die Erbschaftssteuer nicht wie eine Besitzsteuer von Jahr zu Jahr, sondern nur von Erbfall zu Erbfall und von jedem Erben nur einmal zu entrichten ist, stets auch bei höheren Beträgen die Möglichkeit einer Ergänzung des in seiner Werthsubstanz angegriffenen Vermögensstammes im Laufe der Jahre und von Generation zu Generation in Aussicht nehmen läßt.

Der andere Vorwurf, daß eine genauere Abmessung der Erbschaftssteuer nach der Leistungsfähigkeit vermißt werde, mag gegen die positive Gestaltung der Erbschaftssteuer in einzelnen Ländern begründet sein, im Wesen derselben liegt nichts, was eine Abmessung

59) H. *Wintterlin*, das württemb. Erbschafts- und Schenkungssteuergesetz v. 24. März 1881. Stuttgart 1881. Vorwort S. III.

60) v. *Scheel*, a. a. O. S. 23; vgl. insbes. auch *Rau*, F.W. I. § 237 u. II. § 405.

61) v. *Scheel*, a. a. O. S. 21.

nach der Leistungsfähigkeit, soweit sie überhaupt möglich ist, ausschließen würde. Es kommt freilich darauf an, welche Vorstellung man von der Abmessung einer Steuer nach der Leistungsfähigkeit oder von einer dem Princip der Gerechtigkeit entsprechenden gleichmäßigen Austheilung der Steuerlast hat.

Nach der von uns vertretenen Ansicht (s. o. Aufwandssteuern) ist eine Steuer dann nach den Forderungen der Gerechtigkeit gleichmäßig vertheilt, wenn sie als gleichmäßig vertheilt von Allen anerkannt wird, oder was dasselbe ist, wenn das in dem entzogenen Vermögen liegende Opfer von den Besteuerten gleich schwer empfunden wird. Das Vermögen ist nun einerseits Ziel und Ergebniß des Erwerbs. Je entfernter der Verwandtschaftsgrad ist, desto weniger ist die Hinterlassenschaft von den Erben durch eigene Anstrengung oder Entbehrung miterworben, desto leichter fallen die in der Steuer dem Interesse des Ganzen gebrachten Vermögensopfer, desto höher muß die Steuer gegriffen werden, um als gleich empfunden zu werden. Das Vermögen ist aber andererseits das Mittel einer selbständigen und unabhängigen Existenz. Je entfernter die Verwandtschaft mit dem Erblasser ist, desto weniger wird, wie bei Frauen und Kindern, der Todesfall als Ursache einer Zertrümmerung des Vermögens und einer Einkommensminderung empfunden, desto mehr erscheint die Erbschaft wie ein Glücksfall und wie eine reine Vermögensvermehrung, desto leistungsfähiger sind die Erben.

Die Progression der Erbschaftssteuer nach Verwandtschaftsgraden, deren tieferer Grund bis jetzt kaum genügend erkannt, und welche meist nur als juristische Consequenz des Erbrechts hingenommen worden ist, erscheint, sobald man den Begriff der Leistungsfähigkeit in seine Elemente aufzulösen gelernt hat, als eine Progression nach der Steuerfähigkeit, wie sie reiner keine andere Steuer aufzuweisen vermag. — Auch einer Progression der Erbschaftssteuer nach der Größe des Vermögens würde an und für sich ein Hinderniß nicht im Wege stehen. Doch würden wir befürchten, durch derartige Vorschläge[62]) der Anerkennung der Erbschaftssteuer Hindernisse in den Weg zu legen, zumal nach unserer Auffassung die Leistungsfähigkeit nicht mit der absoluten Größe des Vermögens, sondern erst mit dem Verhältniß des Vermögens zu der mit seiner Erwerbung verbundenen Schwierigkeit und Anstrengung einerseits und zu der Größe des darauf angewiesenen Bedarfes andererseits gegeben ist (s. o. Aufwandssteuern).

Soll aber die Erbschaftssteuer ihre eigentliche Funktion und ihre hervorragende Stellung im Steuersystem erfüllen, so gestalte man sie auch wirklich als allgemeine Vermögenssteuer in Form einer Steuer vom Vermögensverkehr auf den Todesfall; man unterwerfe ihr **alles Vermögen**, welches im Todesfall auf andere Besitzer übergeht, bewegliches wie unbewegliches, gleichviel ob es ab intestato nach der gesetzlichen Erbfolge oder in Folge testamentarischer Bestimmung übergeht, und gleichviel ob es in das volle Eigenthum oder nur in die Nutznießung des neuen Besitzers übergeht, wie bei der Succession in Nutzungen von Familienfideicommissen oder Stammgütern; man unterwerfe ihr aber auch **alle Erben** und höre auf, die große Masse der Erbanfälle zwischen Ascendenten und Descendenten von der Erbschaftssteuer auszunehmen.

Für die nächsten Verwandtschaftsgrade, für Dienstboten und andere Personen, welche dem Hausstande des Erblassers angehört haben, und etwa auch für Vermögenszuwendungen zu kirchlichen, wohlthätigen, gemeinnützigen Zwecken ist ein niedriger Steuersatz begründet; auch lassen sich für Erben dieser Kategorie gänzliche Steuerbefreiungen für gewisse Minimalbeträge, bei erwerbsunfähigen Frauen und bei unmündigen, der Erziehung noch bedürftigen Kindern selbst für etwas höher gegriffene Erbportionen rechtfertigen; als Grundlage für

62) Wagner, F.W. II. S. 480, auch Schäffle, St.Polit. S. 511 empfiehlt eine Gradation nach der Werthgröße, Geffcken, a. a. O. S. 197 und 203 begnügt sich dagegen mit der Progression nach Verwandtschaftsgraden.

die Steuerbemessung gelte überall der reine für den einzelnen Erben entfallende Vermögenszuwachs also nach Abgang etwaiger Schulden.

Im Interesse der Vermeidung von Conflicten mit der Steuergesetzgebung anderer Länder und zur Erleichterung der Controle gelte als steuerpflichtig jeder Vermögensübergang auf Grund einer im Inlande vorgenommenen Verlassenschaftstheilung. Nur bei Immobilien halte man an der Steuerpflicht für im Inlande gelegene fest, gleichviel ob die Theilung im Inlande oder Auslande vorgenommen wird[63]).

Der Ansatz der Steuer erfolge auf Grund der unter Mitwirkung öffentlicher Behörden errichteten Theilungsgeschäfte, bei Privattheilungen nach den Angaben der Erben (Fassionen) unter Umständen und im Zweifelsfalle auf Grund amtlicher Ermittlungen und Taxationen.

Zur Sicherung der Abgabe ist vor Allem die Stellung aller Schenkungen unter Lebenden unter die Erbschaftssteuer erforderlich unter ausdrücklicher Einbeziehung der Erklärung jedes Erben über die Summe der von dem Erblasser früher empfangenen Schenkungen und mit Anfechtbarkeit aller innerhalb eines gewissen Termins nach dem Tode des Schenkers nicht besteuerten Schenkungen Seitens der Miterben.

In **Deutschland** ist die Erbschaftssteuer mit Ausnahme von Elsaß-Lothringen überall Collateralsteuer meist mit Steuerprogression nach Verwandtschaftsgraden bis zu 10% für entfernte Verwandte und Nichtverwandte, in Lauenburg, Schwarzburg-Sondershausen ohne Steuerprogression. Ueber die Erbschaftssteuersätze im Einzelnen vgl. Wintterlin, a. a. O. Anlage IV zu S. 23; ferner die Reichstagsdrucksache v. 1878, II. Session, Nr. 10, S. 83. Zusammenstellung der Erbschaftssteuererträge im Durchschnitt der Jahre 1874—76 ebendaselbst S. 102: in Deutschland im Ganzen 9,887,611 M. 29 Pf. **Oesterreich**: Gebührenges. v. 9. Febr. 1850, Tarif Nr. 106 B. Vermögensübertragungen von Todes wegen, von Eltern an eheliche oder uneheliche Kinder und umgekehrt 1%, an andere Verwandte bis einschließlich Geschwisterkinder 4%; in anderen Fällen 8%. Ueber die mit der Erbschaftssteuer concurrirende Mutationsgebühr von 1/2 % vom Uebergang von Immobilien s. o. § 6. **Frankreich**: Enregistrement beim Uebergang in gerader Linie 1%, an Ehegatten 3%, an die Seitenlinie 6 1/2 % – 8%, an Nichtverwandte 9%. **England** hat dreierlei Abgaben von Erbschaften: die probate-duty für Bestätigung von Testamenten, bezw. die letters of administration duty für die Ermächtigung zur Besitznahme eines Inteſtatnachlasses, beide mit Beschränkung auf das bewegliche Vermögen und ohne Berücksichtigung der Schulden mit Gradation nach Werthklassen, dagegen ohne Rücksicht auf die Verwandtschaft (mit Erbschaftsgebührenartigem Charakter); die legacy-duty vom beweglichen Erbgut in Procenten je nach der Verwandtschaft zwischen dem Erblasser und Erben 1—10%; die succession-duty von allem unbeweglichen Erbgut mit denselben Sätzen wie für die legacyduty. **Rußland**, Erbschafts- und Schenkungssteuer seit 1882 für Erbbezüge von Ehegatten, Ascendenten, Adoptivkinder 1%, für Erbbezüge der Schwiegersöhne und Schwiegertöchter, der Geschwisterkinder, der Kinder vorverstorbener Brüder und Schwestern 4%, für die Seitenverwandten im 3. und 4. Grade 6%, für alle andern Fälle 8%; Befreit sind Erbtheile bis zu 3000 R., Vermächtnisse an den Staat, Grundstücke und Häuser im Erbgang von Bauern zu Bauern, ertragloses Hausgeräthe Z. f. St.W. 39. S. 189. — Weitere Notizen über die Erbschaftssteuer der außerdeutschen Staaten siehe Geffcken, a. a. O. S. 200 ff.; v. Scheel, a. a. O. S. 80 ff.; Baron, a. a. O. S. 109 ff.; über die britische Erbschaftsbesteuerung insbes. Leser a. a. O.

III. Das Gebührenäquivalent.

Schäffle, St.Polit. S. 513; F. H. Geffcken, Erbrecht und Erbschaftssteuer, J. f. G.V. V. S. 204.

§ 16. Eine consequente Durchführung der Verkehrsbesteuerung, welche in ausgedehntem Maße und in eingreifenderer Weise Vermögenssteuern in der Form von Verkehrssteuern erhebt, sieht sich nothwendig zur Erhebung von Vermögenssteuern in der Form von Besitzsteuern veranlaßt bei solchen Vermögenssubjecten, bei welchen die Erhebung einer Steuer für die Regel an einen Eigenthumsübergang nicht angeschlossen werden kann, weil sie wie bei juristischen Personen, öffentlichen Corporationen, Handels- und Versicherungsgesellschaften, Genossenschaften, Vereinen, (die todte Hand im weiteren Sinne des Worts), ihr

63) S. hierüber auch Böhm, Handbuch der internationalen Nachlaßbehandlung. Augsburg 1881.

Vermögen, indem sie Generationen überdauern, fortwährend in ihrem Besitz festhalten. Diese Besitzsteuer vom Vermögen wird in der Regel nur vom Immobiliarvermögen der genannten Personengemeinschaften erhoben, und ist hier nicht nur als Ergänzung und Surrogat der Erbschaftssteuer, sondern auch als Aequivalent der Steuern vom Immobiliarverkehr unter Lebenden aufzufassen, da die Liegenschaften solcher Personengemeinschaften nicht nur dem Besitzwechsel in Folge des Wechsels der Generationen und damit den Erbschaftssteuern, sondern großentheils auch dem Besitzwechsel im Wege des gewöhnlichen Tauschverkehrs entrückt sind. Aber auch vom Mobiliarvermögen der todten Hand wäre mäßige Besitzsteuer als Aequivalent der Erbschaftssteuer principiell gerechtfertigt.

Diese Ausgleichungsabgabe (Gebührenäquivalent, Taxe von der todten Hand) besteht, wo sie erhoben wird, entweder in einem besonderen Jahressteuerzuschlag oder in einer nach längeren, der durchschnittlichen Dauer des ruhenden Besitzes entsprechenden Zwischenräumen periodisch erhobenen Gebühr.

Baiern (Gebührengesetz v. 18. Aug. 1879, Art. 216 ff.) erhebt ein Gebührenäquivalent vom unbeweglichen Vermögen der todten Hand alle 20 Jahre vom Tage des letzten Anfalls der Immobiliarverkehrssteuer mit einem Normalsatz von 1% des Werths des Immobiliarbesitzes ohne Abzug der Schulden. Oesterreich (Gebührenges. v. 9. Febr. 1850, T.P. 106 B e.) erhebt ein Aequivalent für jede Besitzdauer von 10 Jahren. Dasselbe beträgt bei Stiftungen, Beneficien, Kirchen, geistlichen und weltlichen Gemeinden, Vereinen, Anstalten und anderen Corporationen und Gesellschaften, deren Mitgliedern ein Antheil an dem Vermögensstamme der Gemeinschaft nicht zusteht, von unbeweglichen Sachen 3% des Werths, von beweglichen Sachen ½%; bei Actienunternehmungen und anderen Erwerbsgesellschaften von unbeweglichen Sachen 1½% des Werths. Frankreich (Gesetz v. 20. Febr. 1849) erhebt für die Güter der todten Hand als Ersatz des Enregistrements eine Jahrestaxe vom Reinertrage der betr. Güter in gewissen Quoten der Grundsteuer; vgl. v. Hock, die Finanzverw. Frankreichs, S. 158; Geffcken, a. a. O. S. 204; v. Kaufmann, Fin. Frankr. S. 252.

X.

Die Ordnung der Finanzwirthschaft und der öffentliche Credit.

Von

Adolph Wagner.

Rau, Fin. II. § 463—529, auch 530—569. Stein, 4. A. I. S. 51—129, 252; II. 346—552. Umpfenbach, Finanzwiss. II. 81 ff. v. Hock, öff. Abg. § 35—45. Wagner, Fin. I. 2. A. § 50—67, auch passim § 30—49. Eingehender jetzt in d. 3. Aufl. I. (1. Buch, Kap. 3, mater. Ordn., Kap. 4 formelle Ordnung). Leroy-Beaulieu. fin. vol. II (sehr reichhaltig). Schäffle, 3 Artikel „zur Theorie der Deckung des Staatsbedarfs“, Tüb. Ztschr. 1883—84. — Von d. älteren system. Werken bes. v. Malchus, Fin. I. § 80-98. — Nebenius, öff. Credit, 2. A. Carlsruhe 1829 (älteres Hauptwerk; die Bearbeitung des öffentl. Credits in Knies' Werk [s. B. I des Handbuchs S. 396 und überhaupt die dort. Abhandl. über Credit] steht noch aus). Neuere Liter. über die Principienfrage, „Steuern oder Schulden?“: Dietzel, System d. Staatsanleihen. Heidelb. 1855. A. Wagner, Ordnung d. österr. Staatshaushaltes. Wien 1865. S. 1—64. Ders., Art. Staatsschulden in Bluntschli's Staatswörterb. X. 1—58. Laspeyres, Art. Staatswirthsch. ebendaselbst. Sötbeer, über Staatsschulden, Vierteljahrsschr. f. Volkswirthsch. 1865. Nasse, Steuern und Staatsanleihen, Tüb. Zeitschr. B. 24. — G. Ricca-Salerno, teoria generale dei prestiti pubblici, Milano, 1879. — Ueber die Formen d. Schulden, Geschichte, Statistik. s. d. Liter. u. vor Abschn. II. — v. Czörnig, Darstell. d. Einricht. über Budget, Staatsrechn., Controle in Oesterreich, Preußen, Sachsen, Baiern, Württemberg, Baden, Frankreich, Belgien. Wien 1866. Sonst die staatsrechtlichen Werke, so bes. Gneist über England, v. Rönne u. Laband über d. Deutsche Reich, v. Rönne über Preußen. — Mir erst bei der Correctur zugegangen: Seidler, Budget und Budgetrecht im Staatshaushalte d. constitut. Monarchie, Wien 1855 (finanzwissensch. staatsrechtl. Monographie).

I. Die Ordnung der Finanzwirthschaft.

1. Formelle Ordnung[1]).

1. Die formelle Ordnung im Allgemeinen.

§ 1. Zur Ordnung der Finanzwirthschaft und damit zur Erfüllung der Aufgaben, welche dieser Wirthschaft im Dienste des Staats und der übrigen öffentlichen (sog. Selbstverwaltungs-)Körper gestellt sind, gehört ein Doppeltes: einmal eine Reihe allgemeiner und besonderer Einrichtungen und Maßregeln, welche die Finanzwirthschaft als eigenthümliche Einzelwirthschaftsart und speciell gerade als Einnahme- und Ausgabewirthschaft eines Körpers von Natur, Wesen, Organen und Aufgaben eines öffentlichen Körpers zur Erfüllung ihrer specifischen Aufgaben braucht, sodann eine Reihe von

1) Seit dem Erscheinen der 1. Aufl. dieses Werkes habe ich diesen Gegenstand, die „formelle Ordnung“, jetzt eingehend und systematisch in der 3. Aufl. des 1. Bandes meiner Fin.wiss. (Leipz. 1883—84) bearbeitet. Die vorliegende Abhandlung hat in diesem Abschnitt jetzt ebenfalls eine Erweiterung erfahren. Doch mußte ich mich dabei auf eine knappe Zusammenfassung der umfangreichen Darlegungen in meiner Fin.wiss. beschränken. S. daselbst S. 183—336, bes. für das Detail, Geschichtliches, Statistisches, Gesetzgebung, Literatur.

Maßregeln, durch welche der Finanzbedarf eines öffentlichen Körpers seiner thatsächlichen Befriedigung entgegengeführt wird, d. h. die „Ausgänge“ (Ausgaben) ihre „Deckung“ in „Eingängen“ (Einnahmen) wirklich finden. Alles was sich auf den ersten Punct bezieht, fassen wir hier unter dem Ausdruck „formelle Ordnung“ (der Finanzwirthschaft, des Staatshaushalts, Communalhaushalts u. s. w.), alles was sich auf den zweiten Punkt bezieht, unter der Bezeichnung „materielle Ordnung“ zusammen. Als Gegenstand der theoretischen Behandlung in der Finanzwissenschaft hat die Lehre von der formellen Ordnung die thatsächlichen Einrichtungen und Maßregeln, welche dieser Ordnung dienen, in ihrer Entwicklung und ihrem Bestande darzulegen, die Verschiedenheiten der Zeiten und Länder zu konstatiren und zu vergleichen, die Leistungen jener Einrichtungen und Maßregeln kritisch zu prüfen und in Anknüpfung an solche Schilderung und Kritik Forderungen nach Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit an sie für ihre erste Einrichtung wie für ihre Fortbildung zu stellen. In der Lehre von der materiellen Ordnung der Finanzwirthschaft sind dann die thatsächlichen Deckungsverhältnisse darzulegen und Grundsätze für die richtige bez. jeweilig und je örtlich relativ richtigste Deckung des Finanzbedarfs zu ermitteln.

M. a. W. es kehren hier, wie bei allen Gegenständen der Finanzwissenschaft, sowohl in der Lehre von der formellen als in derjenigen von der materiellen Ordnung die beiden zu unterscheidenden, aber mit einander zusammenhängenden Aufgaben dieser Wissenschaft wieder: die Darstellung des Thatsächlichen und seines Werdegangs und die wissenschaftliche Lösung practischer Finanzprobleme, die Beantwortung der Fragen: was ist? wie ward es? Und wie fungirt es? Wie soll es sein? S. Wagner, Fin. I. 3. Aufl. § 12, 18. Die erste Aufgabe wird jedoch hier und besonders in dieser Abhandlung — namentlich bei der „materiellen Ordnung“ — nur kurz berührt, die zweite Aufgabe dagegen mehr als die hierhergehörige aufgefaßt.

Folgendes sind die einzelnen Angelegenheiten der formellen Ordnung der Finanzwirthschaft, die hier zu behandeln sind: 1) Die Einrichtung der Finanzverwaltung, ihres Behördenwesens und des Finanzdiensts; 2) die Aufstellung von Voranschlägen für künftige Finanzperioden („Etatswesen“); 3) die Vollziehung des Voranschlags und die Dienstzweige dafür oder das Zahlungs-, Cassen- und Rechnungswesen; 4) das Controlwesen in der und über die Finanzwirthschaft; 5) der Rechnungsabschluß, die Einrichtung der Jahresdienste und die Inventarisirungen des öffentlichen (Finanz- und Verwaltungs-)Vermögens.

2. Die Einrichtung der Finanzverwaltung.

1. Entwicklung.

§ 2. In unseren heutigen Culturstaaten ist diese Einrichtung das Product einer langen, im Einzelnen manchfach verschiedenen geschichtlichen Entwicklung, welche jedoch im Ganzen große Uebereinstimmung unter dem Einfluß gleichartiger Bedürfnisse zeigt. Es ist hier, wie in der gesammten Verwaltungsorganisation des Staates, allmälig, dem Umfang und der technischen Verschiedenheit der Geschäfte gemäß, das Princip der Arbeitstheilung zur Geltung gelangt, im oberen Dienst, je mehr sich die Staatsgeschäfte centralisirten, im mittleren und unteren, je größere und mannigfaltigere öffentliche Geschäfte sich ausbildeten. Eine größere Centralisirung der Finanzgeschäfte speciell erfolgte mit dem Uebergang von der Naturalwirthschaft zur Geldwirthschaft und mit der Erstarkung der Staatsgewalt und deren Emporhebung über die localen städtischen, die sonstigen communalen und grundherrschaftlichen Gewalten immer mehr. Die Vermehrung der Staatsthätigkeiten, die Umgestaltung der Wehrverfassung, die neuen Soldheere führten insbesondere seit dem Ausgang des Mittelalters und in den darauf folgenden Jahrhunderten zu einem größeren Finanzbedarf, welcher zugleich vornemlich Geldbedarf wurde. Regelmäßige Staatsämter mit fest in Geld besoldeten Staatsdienern bildeten sich. Die älteren Einnahmezweige, Domänen, Gebühren bei der Ausübung der Hoheitsrechte, einzelne Regalien, die älteren directen (Grund- und dgl.) und indirecten Steuern (Zölle) reichten nicht

mehr aus. Ihre Verwaltung verlangte gleichzeitig Umänderungen. Neue Steuern wurden nöthig (indirecte, Grenzzölle, Accisen, directe) und erheischten zur Auflegung und Einhebung eigene Behörden und Beamte, während früher im localen Dienste wie an der Centralstelle, soweit überhaupt schon eine Centralisation der Ausgaben und Einnahmen hier, beim Fürsten, stattgefunden hatte, die allgemeinen Verwaltungsbeamten zugleich mit für die Finanzgeschäfte gedient hatten. So entstand und entwickelte sich dann mit der weiteren Vermehrung der Staatsthätigkeiten, der Ausgaben, Einnahmen, mit dem Siege der Geldwirthschaft und analog wie in den übrigen Zweigen des öffentlichen Dienstes als ein eigenes großes Glied des letzteren die staatliche Finanzverwaltung mit ihrer centralen Spitze, dem jetzt meist sogen. Finanzministerium, mit ihren Mittel- (Provincial-) und ihren Unter-(Local-)behörden, d. h. Finanzämtern für den Einnahme- und Ausgabedienst und einzelnen Finanzbeamten.

Vgl. über die allgemeine und besonders die Innere Verwaltung, deren Organisation und die Entwicklung der letzteren in diesem Werke die Abh. III. von Georg Meyer im 3. Theile. Näheres über d. Fin.verwalt. u. die Grundzüge ihrer Entwicklung Wagner, Fin. I. 3. Aufl. S. 188—204, mit kurzen Ausführungen über Alterthum, Mittelalter, Neuzeit, hier bes. über Brandenb.-Preußen. S. auch Stein, I, 188 ff. — Gewisse Einrichtungen des Finanzdienstes sind gewöhnlich besonders deutlich von specifischen Verhältnissen des öffentlichen Rechts beeinflußt gewesen. Unter diesen Einrichtungen verdient wegen ihrer Eigenthümlichkeit, ihrer practischen Bedeutung gerade für deutsche Länder und weil sie in Resten noch bis in unsere jüngste Zeit (in Kleinstaaten bis in die Gegenwart) hineinragt, auch hier die sogen. Cassentrennung im deutschen territorialen Finanzwesen eine besondere Erwähnung (Rau Fin. I. § 90 ff., Wagner Fin. I. 2. A. § 151, 153, 159, 3. Aufl. § 90). Im ständischen Patrimonialstaate der späteren Zeit des Mittelalters und im „Uebergangsstaat“, der jenem in der Neuzeit folgte, knüpfte sich nämlich an die zwei Hauptarten der öffentlichen Einkünfte und der darauf angewiesenen Ausgaben ein zweifaches Cassenwesen, z. Th. überhaupt eine zweifache Finanzverwaltung. Zur „Kammercasse“ gehörte die Verwaltung des territorialen (fürstlichen) Kammerguts und der Einkünfte desselben, d. h. der Domänen, Forsten, Gewerksanlagen, Regalien, Zölle, alten Steuern, Sporteln und mancher anderer Gebühren. Aus diesen, der ständischen Bewilligung entzogenen Einkünften waren der fürstliche Hofhalt und, soweit sie reichten, die sonstigen Ausgaben zu decken, wobei an die damalige practische Vermengung der fürstlichen Privat- und der öffentlichen Quasi-Staatsausgaben zu denken ist. Mit der Entwicklung der landständ. Verfassung erlangen die Stände dieser Kammercassen-Verwaltung gegenüber nur das Recht einer gewissen Einsichtnahme, wenn Anforderungen zur Steuerhilfe u. s. w. an sie gestellt werden, auch das Recht der Zustimmung zur Veräußerung, Verpfändung von Theilen des Kammerguts. Für die neuen von den Ständen bewilligten Steuern, anfangs regelmäßig nur für bestimmte Zwecke (z. B. Schuldentilgung) und für bestimmte Zeiträume, später, wenn auch mit periodischer Neubewilligung, thatsächlich dauernd bildet sich dann, theils in näherer Verbindung mit der landesfürstlichen, theils auch völlig getrennt von ihr eine eigene ständische Finanz-, insbesondere Steuerverwaltung mit eigener „landständischer Steuercasse“ („Landescasse“), thatsächlich später immer mehr für die Deckung eigentlicher Landesausgaben, namentlich für das Kriegswesen, die Soldheere (preuß. „Kriegscasse“). Mit dem Siege der fürstlichen Gewalt über die Stände vermischte sich die Bedeutung dieser Unterschiede der zwei Cassen practisch sehr, aber doch nicht überall, und selbst in absoluten Monarchien blieb wenigstens der formelle Unterschied wohl bestehen, wenn auch die Verwaltung vereinigt wurde (Preußen). In deutschen Mittelstaaten sind Ueberbleibsel der älteren Einrichtung noch bis in unser Jahrhundert zu finden gewesen (Württemb., Hannover), und in Haushalten von Kleinstaaten (z. B. Braunschweig, Cob. Gotha, dann in den eigenthümlichen Finanzeinrichtungen Mecklenburgs) hat die alte Eintheilung noch heute eine rechtliche Bedeutung. S. unten in § 5 Weiteres hierüber und über getrennte Provincialetats und Finanzverwaltungen.

2. Die gegenwärtige Organisation der Finanzverwaltung.

§ 3. — 1. Das Finanzministerium ist regelmäßig jetzt eine den anderen obersten Staatsbehörden („Ministerien“) coordinirte Centralbehörde, unter einem dem Staatsoberhaupte wie in unseren „Verfassungsstaaten“ auch dem Parlament verantwortlichen Chef, dem Finanzminister. Die Functionen des Finanzministeriums sind die oberste Leitung, Verwaltung und Controle der ganzen Finanzwirthschaft, wobei aber einzelne Gebiete der letzteren, besonders im Einnahmedienst (z. B. die Domänen, Forsten, Bergwerke, Eisenbahnen), hier und da auch im Ausgabedienst andern Ministerien direct unterstellt sein können;

ferner die Vorbereitung der organischen Gesetze rein oder vorwiegend finanzwirthschaftlichen Inhalts, so insbesondere der Steuergesetze; weiter die Entwerfung des Staatsvoranschlags für die künftige Finanzperiode; endlich die Vollziehung desselben nach erfolgter Genehmigung durch die gesetzgebenden Factoren im Verordnungswege.

Die Organisation und Eintheilung des Finanzministeriums ist in jedem Staate analog derjenigen der anderen Ministerien, stimmt aber in unseren Staaten vielfach überein. Manches Einzelne richtet sich nach der Größe des Staatshaushalts, daher dem Umfang der Geschäfte, der Art der Staatseinnahmen, der etwaigen Uebertragung der Verwaltung einzelner der letzteren auf andere Ministerien. In Großstaaten bestehen daher gewöhnlich einige Hauptabtheilungen (Departements) für die nach sachlichen und technischen Gesichtspuncten des Arbeitstheilungsprincips zusammengehörigen Angelegenheiten, unter eigenen Abtheilungsvorständen (Directoren) und mit ähnlichen weiteren Unterabtheilungen. Theils aus speciellen technischen, theils auch aus staatsrechtlichen Gründen werden diese Hauptabtheilungen mitunter zu zwar von dem Finanz- oder einem der wirthschaftlichen Ministerien dependirenden, aber selbständiger gestellten „Directionen“ u. dgl. m. ausgebildet, z. B. für die Staatsschuldenverwaltung, die Staatsbahnen, die Bergwerke, die Monopolverwaltungen. Eine auch dem Finanzministerium gegenüber unabhängige Stellung nimmt der moderne Oberste Rechnungshof als höchstes Controlorgan ein (§ 12).

Mit um die staats- und volkswirthschaftlichen Gesichtspunkte den rein fiscalischen in der Verwaltung voranzustellen, sind, bes. wieder neuerdings, öfters wichtige Einnahmezweige in ihrer ganzen Verwaltung vom Finanzministerium weg unter andere Ministerien gestellt, so die Domänen und Forsten unter das landwirthsch. Ministerium (Preußen, West-Oesterr.). Staatsbahnen, Posten, Telegraphen, Bergwerke stehen gewöhnlich unter einem anderen Ministerium.

Beispiele. Deutsches Reich: als Finanzministerium fungirt das Reichsschatzamt, unter einem Staatssecretär, wie die anderen „Reichsämter“ (Auswärtiges, Inneres, Justiz u. s. w.) eine der „unter unmittelbarer Leitung des Reichskanzlers stehenden Behörden“. Da die Finanzgeschäfte des Reichs großentheils von den Behörden der Einzelstaaten geführt werden, bedarf es hier keines so entwickelten Behördenorganismus wie in Einheitsstaaten. — Preußen. Finanzministerium mit drei Abtheilungen (Etats- und Cassenwesen, directe, indirecte Steuern) und mit einer Anzahl besonderer, ihm unterstehender Centralbehörden, darunter die „Hauptverwaltung der Staatsschulden“. In den Ministern gegenüber selbständiger Stellung, unmittelbar dem König untergeordnet die Oberrechenkammer. Domänen und Forsten jetzt unter dem landwirthschaftlichen, Staatsbahnen, Staatsbergwerke, Salinen unter dem Ministerium der öffentl. Arbeiten. — Baiern. K. Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen mit eigenen Finanzministerien; Verkehrsanstalten (Bahnen, in Baiern und Württemberg auch Post und Telegraph) in Baiern und Württemberg unter anderen, in Sachsen und Baden unter den Finanzministerien. — Oesterr.-Ungarn hat ein gemeinsames Reichsfinanzministerium und einen gemeinsamen Obersten Rechnungshof. West-Oesterr. dann ein eigenes Fin.min. mit drei Sectionen (s. Budget- und Creditwesen; f. indir. Abg. u. unbewegl. Staatseigenth.; f. Pensionswesen, dir. Steuern u. leit. Fin.behörden), dann eine Reihe besonderer Directionen (für Staatsschuld, Lotto, Tab.mon. u. s. w.). Der oberste Rechnungshof auch hier den Ministerien coordinirt, Domänen und Forsten unter landwirthsch., Staatsbahnen, Post, Telegr., Bergwerke unter Handelsmin. — Frankreich. Fin.min. mit verschied. Abtheilungen f. d. Centralverwaltung und sechs Generaldirectionen, f. d. großen Zweige der Staatseinnahmen, doch Forsten jetzt unter dem landwirthsch. Min., Post und Telegr. unter einem eigenen Min. dafür, Staatsbahnen unter Min. der öff. Arbeiten. — Rußland. Neben dem Fin.min. ein eigenes Min. f. Domänen; Posten und Telegr. unter Min. d. Innern; andere Verkehrsanstalten (Bahnen) unter einem eigenen Min. — Großbritannien. Der Schatzkanzler und das nominell zunächst dem „ersten Land des Schatzes“, dann dem Schatzkanzler unterstehende Schatzamt repräsentiren im Wesentlichen das continentale Amt des Finanzministers und das Finanzministerium.

2. Mittlere und untere Finanzbehörden. Auch hier sind in unseren Staaten regelmäßig jetzt eigene Unter-Behörden und Beamte der Finanzverwaltung vorhanden, doch mitunter in organischer Verbindung mit den Behörden der allgemeinen (inneren) Landesverwaltung, als Abtheilungen dieser Behörden für die Finanzgeschäfte, so öfters bei der Verwaltung der directen Steuern, der Domänen. Aus finanztechnischen Gründen ist ein eigener Behördenapparat für die indirecten Steuern und für die sogen. Betriebsverwaltungen (Post, Telegraphie, Eisenbahnen, Bergwerke, Fabriken, Banken, Forsten, Monopolverwaltungen) gegenwärtig allgemein üblich und durch die Verhältnisse, auch durch Art und Umfang der Geschäfte geboten. Er specialisirt sich weiter nach einzelnen Dienstzweigen. Im entwickelten Staate findet sich dann regelmäßig eine dreifache Eintheilung der mittleren und unteren Finanzbehörden: nach sachlichen Verwaltungsgegenständen, nach dem räumlichen Wirkungskreis (wesentlich im Anschluß an die sonstige territoriale Verwaltungsorganisation) und nach der Rangordnung, indem die Behörden ein System über-, unter- und nebengeordneter Aemter bilden.

Wagner, Fin. 3. A. I. § 95, 96 ff. Beispiele: Preußen. Mittelbehörden die betreff. Abtheilungen der Bezirksregierungen (d. i. in den sogen. Regierungsbezirken) für die Verwalt. der directen Steuern, Dom., Forsten; dagegen selbständige „Provincial-Steuerdirectionen“ f. d. Verwalt. d. indir. Steuern und Zölle. Unterbehörden für letztere Verwaltung sind die Zoll- und Steuerämter verschiedenen Rangs. Sonst die Kreiscassen und Kreissteuereinnehmer; in den Provinzen, wo die directen Steuern nicht durch die Communen verwaltet werden, eigene locale Steuerempfänger. Das Deutsche Reich verwaltet die Zölle und inneren Reichssteuern nicht selbst, hat aber eigene Commissariate zur Controle bei den Verwaltungen der Einzelstaaten. — Baiern. Mittelbehörden sind die Finanzkammern als Abtheilungen der Kreis- (d. i. Regierungsbezirk-, bez. Provinc.-) Regierungen. Hauptsächliche allgemeine Unterbehörde die Rentämter. Ein eigenes Aemtersystem auch hier f. d. baier. und Reichs-indir. Steuern und Zölle. — West-Oesterreich. Besondere mittlere und untere Finanzbehörden, z. Th. in näherer Verbindung mit dem Aemtersystem der Inneren Verwaltung. Die eigene Mittelbehörde ist für jedes Kronland die Finanzlandesdirection (bez. Finanzdirection), f. dir. und indir. Steuern und alle zum Fin.min. ressortirenden Finanzsachen. Im unteren Dienst die directen Steuern von den übrigen Finanzsachen getrennt. Für jene in den Hauptstädten eigene Behörden, sonst nur besondere Finanzbeamte im Organismus der inneren Verwaltungsbehörden. Für die anderen Fin.sachen (indir. Steuern) eigene Bezirks-Finanzbehörden, bez. Beamte. Als eigentliche Unterbehörden die Steuerämter (für dir. Steuern, aber auch für andere Einnahmen), die Zollämter, die spec. Aemter der inneren indir. Steuern und der Betriebsverwaltungen. — Frankreich. Haupt-Mittelbehörde der Finanzverwaltung: der Generaleinnehmer in jedem Depart., unter diesen die Arrondiss.-Einnehmer, unter diesen die Localeinnehmer (diese spec. f. d. dir. Steuern), also im Anschluß an die sonstige Verwaltungseintheilung der Generaleinnehmer, die Centralstelle für alle Einnahmen und Ausgaben im Depart. Manches sonstige Eigenthümliche. S. v. Kaufmann, Fin. Fr.'s Kap. 3.

Für die Grenzzölle, z. Th. auch zugleich für die inneren Verbrauchssteuern und Monopolverwaltungen (Tabak, Salz) besteht in unseren Staaten regelmäßig ein großes Wachpersonal („Grenzwache und Finanzwache“ in Oesterreich u. dgl. m.), so in Frankreich von 20000 Mann, in Preußen 6600 „Grenz- und Steueraufseher“.

3. Das Etatswesen.

Wagner, Fin. I. 3. A., S. 219 ff. (daselbst Spec.lit.). Stein, Fin. I. 51, 73. Staatsrechtliches und Politisches bes. bei Gneist, Gesetz u. Budget, 1879. Seidler's gen. Werk. — Ueber Preußen: G. Herrfurth, Etats-, Cassen-, Rechn.wesen, Berl. 1881, Meißner, preuß. Verw.kunde I. Grünb. 1882. Ueber Baiern: Stock. v. Neuforn-Hock, Handb. d. baier. Fin.verw. I, 18, 387. Ueber Württemberg: Widenmayer, Etats- u. Kassenwesen W.'s, Stuttg. 1885. — Ueber Oesterreich: Blonski, Fin.ges.kunde II. 350, 362. — Ueber Frankreich: v. Hock, Fin. Fr.'s 185 ff., 511 ff., v. Kaufmann, Kap. 4, Kap. 21. Ueber England: Gneist, engl. Verw.recht, 2. A. II. § 68 ff.

1. Das Bedürfniß eines Etats im öffentlichen Haushalte.

§ 4. Wie jede Wirthschaft ist auch die Finanzwirthschaft des Staats (und Reichs) und der Selbstverwaltungskörper oder sind die sogen. „öffentlichen Haushalte“ zur Durchführung ihrer und damit der Aufgaben des öffentlichen Körpers, dem sie angehören, darauf angewiesen, Sachgüter, bez. Geld zunächst — als „Eingänge“ — in ihre Verfügung und alsdann — als „Ausgänge“ — zu den festgestellten Verwendungen zu bringen. Mit der allgemeinen Einbürgerung der Geldwirthschaft an Stelle der Naturalwirthschaft in unseren Volkswirthschaften ist in den öffentlichen Haushalten die Geldwirthschaft so gut wie vollständig, in noch höherem Grade als in vielen Privathaushalten durchgedrungen. Die Eingänge und Ausgänge bestehen daher regelmäßig in Geldbeträgen.

Wo ausnahmsweise noch Natural-Ein- und Ausgänge vorkommen, können diese wenigstens in Geld verrechnet werden, was im Princip auch meist geschieht, nur nicht immer mit hinläng-

licher Consequenz (Mängel z. B. bei der Gewährung von Dienstwohnungen für die Beamten). Im Folgenden wird der Normalfall der vollständigen Geldwirthschaft im öffentlichen Haushalt vorausgesetzt, daher namentlich auch angenommen, daß der sogen. Realbedarf — an unmittelbar für die Verwaltungszwecke gebrauchten („naturalen") Sachgütern — wie es heute die Regel ist, nicht direct selbst erzeugt, sondern daß die betreffenden Güter mit Geld von anderen Wirthschaften eingekauft werden, es sich also auch zu diesem Zweck um die Verfügung über Geldsummen handelt. Ueber die Terminologie und deren Anwendung auf die Finanzwirthschaft (Ein- und Ausgänge als der weitere Begriff, zu denen außer den Einnahmen und Ausgaben, d. h. den zugleich das Vermögen der Wirthschaft vermehrenden und vermindernden Ein- und Ausgängen, auch die durch Creditoperationen, durch Substanzwechsel in den Vermögensbestandtheilen — z. B. bei Verkäufen von Domänen, alten Waffen u. dgl. — bewirkten, gehören), s. Wagner, G. § 63—72, Fin. I. 2. A. § 50—53, 3. A. § 131. Ueber Realbedarf eb. 2. A. § 68, 88—90, 3. A. § 150, 151, 168, 169.

Die Höhe der Geldsummen, die Zeitpuncte, zu welchen, und die Orte, an welchen der öffentliche Haushalt über diese Summen zu seinen „Ausgängen" verfügen muß, ergeben sich aus den in Geld berechneten Kosten aller der Thätigkeiten, welche der betreffende öffentliche Körper übernommen hat und aus den Zahlungsverpflichtungen, welche er in dieser Beziehung eingegangen ist. Daraus ist für die Ordnung der öffentlichen Haushalte das oberste Postulat abzuleiten: nach der Höhe und der zeitlichen und örtlichen Vertheilung dieser Ausgangssummen muß sich auch die Höhe und die zeitliche und örtliche Vertheilung der Eingangssummen richten, oder m. a. W. in dieser Hinsicht muß ein Gleichgewicht zwischen den Geld-Ein- und Ausgängen in der Finanzwirthschaft bestehen, wenn letztere selbst und damit der öffentliche Körper, zu dem sie gehört, ordentlich fungiren, alle übernommenen Ausgaben ordentlich ausgeführt und die damit verbundenen Zahlungsverpflichtungen sicher erfüllt werden sollen. In der Herstellung und Erhaltung dieses Gleichgewichts liegt eine Hauptaufgabe in Bezug auf die formelle Ordnung der Finanzwirthschaft.

Das bedingende und bestimmende Moment sind dabei die Ausgangssummen und deren Zahltermine und Zahlungsorte, das bedingte und davon abhängige Moment die Eingangssummen. Daher eben jenes oberste Postulat: ein eigentlich selbstverständlicher, scheinbar trivialer, gleichwohl sehr wichtiger, öfters mit Unrecht bestrittener Satz. Es ist dabei nur nicht zu vergessen, daß wieder das Bedingende und Bestimmende in Betreff dieser Ausgangssummen in Art, Umfang, Kosten der von dem resp. öffentlichen Körper einmal übernommenen Thätigkeiten liegt.

Wird das Gleichgewicht zwischen Ein- und Ausgängen in der ganzen Finanzperiode, welche als Zeiteinheit den Berechnungen und Aufstellungen zu Grunde gelegt wird (regelmäßig das Finanzjahr), oder auch in einzelnen Zeitpuncten dieser Periode nicht erreicht, indem die Eingänge hinter den erforderlichen Ausgängen zurück bleiben, so entsteht ein sogen. Cassendeficit (oder „Deficit" im weitesten Sinne). Uebertreffen umgekehrt in gleicher Weise die Eingänge die Ausgänge, so entsteht ein Cassenüberschuß: auf die Dauer auch eine Anomalie und insofern eine Störung des Gleichgewichts, wenn auch eine practisch weniger wichtige und unbedenklichere als das Cassendeficit. Kann letzteres nicht sofort durch Eröffnung neuer vermehrter Eingänge oder durch Verminderung der Ausgänge beseitigt werden, so ergeben sich die größten Störungen für die Finanzwirthschaft und weiter wirkend für den Staat u. s. w. Es stockt eventuell ein Theil der ganzen Staatsthätigkeit. Daher ist es eine Aufgabe von größter practischer Bedeutung, den Eintritt eines solchen Cassendeficits zu verhüten.

Das unbedingt erforderliche formelle Mittel dazu ist die Aufstellung eines Voranschlags (Budgets, Etats) für das bevorstehende Finanzjahr, d. h. einer ziffermäßigen, bestimmt geordneten Uebersicht einerseits der Ausgangssummen, welche theils aus festen Zahlungsverpflichtungen sicher bekannt, theils muthmaßlich erforderlich sind, an-

derseits der muthmaßlich verfügbaren Eingangssummen, und die Ziehung einer Bilanz zwischen diesen Summen. Ergiebt sich dann schon hier ein „budgetmäßiges" Deficit, so ist, falls an den Ausgangssummen nichts vermindert werden kann oder soll, gleich hier auf Eröffnung weiterer Eingangssummen Bedacht zu nehmen (Ausgleichungs- und Deckungsmaßregeln schon im Etat in Bezug auf das budgetmäßige Deficit). Da aber auch innerhalb der Finanzperiode aus der verschiedenen zeitlichen Vertheilung der Ein- und Ausgänge zeitweilige Cassendeficite hervorgehen können, so handelt es sich zugleich um Vorkehrungen dagegen, eventuell um Ermächtigung der Finanzverwaltung, solche Vorkehrungen, z. B. mittelst Aufnahme einer schwebenden Schuld für eine gewisse Zeit, die dann wieder innerhalb der Finanzperiode aus den normalen budgetmäßigen Eingängen zurückgezahlt wird, zu treffen. Der Voranschlag der Ein- und Ausgänge rechnet aber nicht in allen Posten mit ganz feststehenden, nur vom Willen der Finanzverwaltung oder überhaupt des betreffenden öffentlichen Körpers (Staats), der Regierung und der Volksvertretung u. s. w. abhängigen Größen. In vielen Fällen weichen daher die wirklichen Ergebnisse in Ein- und Ausgängen von den Voranschlägen ab. Ergeben sich hier namentlich Mindereingänge oder Mehrausgänge oder beides zugleich, so entsteht gegen den Voranschlag ein Cassendeficit. Auch dafür muß von vornherein eine eventuelle Vorkehrung getroffen werden, in der Weise, daß hier wiederum die Finanzverwaltung ermächtigt wird, in diesem Falle sich in der und der Art Casseneingänge zu eröffnen (etwa auch hier durch Aufnahme einer schwebenden Schuld ad hoc, die alsdann aber in die folgende Finanzperiode hinüber gehen wird) oder etwa in anderen Theilen des Haushalts gegen das Budget ersparte Summen mit zur Deckung des Deficits, namentlich der anderweiten Ueberschreitungen der Ausgänge, zu verwenden (Frage der Uebertragung von Crediten, „Virements", innerhalb des sogen. Ausgabeetats — § 7).

Das Bedürfniß von Voranschlägen oder Etats, die Vorkehrungen zur Beseitigung von Cassendeficits (im Etat selbst wie gegen den Etat) sind die nothwendige Folge der größeren Entwicklung selbständiger öffentlicher Haushalte, namentlich des Staatshaushalts und der Einbürgerung der Geldwirthschaft. Solange auch die Finanzwirthschaften ihre Haupteinnahmen in Naturalien haben und diese unmittelbar verwenden (so im System von Naturalgehalten, von Ueberweisung von Landgütern zur Bewirthschaftung und zum Fruchtgenuß an Beamten), solange der Wehrdienst nicht zum Soldwesen führt, ergiebt sich zwar wohl auch das Bedürfniß nach Uebersichten oder Verzeichnissen über die dem Staate, bez. dem Fürsten regelmäßig zur Verfügung stehenden Landgüter, Gefälle, Abgaben u. s. w. und der regelmäßigen Verwendungen, und mehrfach sind solche Verzeichnisse mit zum Zweck der Ordnung der Finanzen schon im früheren und späteren Mittelalter gemacht. Aber Voranschläge oder Etats im eigentlichen Sinne konnten das nicht sein und waren es nicht. Diese sind erst möglich und erst ein wahres Bedürfniß bei wenigstens vorwaltender Geldwirthschaft in der Finanzwirthschaft: wo Einnahmen und Ausgaben auf den Generalnenner „Geld" zurückgeführt und wo demgemäß erst eine genauere Vergleichung beider Seiten möglich, nothwendig und nützlich ist. Sie sind daher besonders seit dem 17. Jahrhundert aufgekommen (Sully in Frankreich, v. Seckendorf in Deutschland).

Im Uebrigen hat man es aber hier bei den Voranschlägen und den erwähnten, damit zusammenhängenden Punkten und Fragen zunächst an sich mit reinen und wahren Finanzverhältnissen, daher mit Rechnungsoperationen u. dgl zu thun. Ob die landesherrlichen und die eigentlichen Staatsfinanzen hier bereits völlig getrennt sind oder, wie in den Zeiten der Uebergangsstaatsformen vom 15., 16. bis 18., 19. Jahrhundert noch nicht, ob und welche „verfassungsmäßige Rechte" des Volks oder gewisser Stände dem Landesherrn, der Regierung gegenüber auch in Finanzsachen bestehen, das ist zwar von großer practischer Bedeutung für die Finanzen und namentlich auch für die formelle und materielle Ordnung der Finanzwirthschaft und für alles, was sich auf die Voranschläge u. s. w. bezieht. Aber diese

Seite der Sache ist eine staats- bez. öffentlichrechtliche mit bestimmten finanziellen Consequenzen, auch für die Aufstellung und Innehaltung der Voranschläge und für die Vorkehrungsmittel gegen Cassendeficite, nicht direct eine finanzielle Seite. Daher gehören auch viele Specialfragen des Budgetrechts und manche weitere in Bezug auf die Vorbereitung, Votirung, Ausführung, Controle des Etats nicht in die Finanzwissenschaft als solche, sondern in die Disciplin des Staatsrechts. Die Finanzwissenschaft hat nur anzugeben, einmal, welche Anforderungen formeller und materieller Art von ihrem Standpunkte aus hier zu stellen sind, sodann wie gewisse öffentlichrechtliche Einrichtungen des Budgetwesens u. s. w., auch der Controle wieder auf das Finanzwesen, den öffentlichen Credit zurückwirken. Bei Stein (I. 72—124) wird dies etwas verkannt, die finanzrechtliche Behandlung der Fragen als solcher des öffentlichen Rechts — de lege lata, wie de lege ferenda — verdrängt hier, wie vielfach sonst, aber selbst noch mehr wie sonst bei ihm, zu sehr die finanzwissenschaftliche, die finanzpolitische und die nationalökonomische, ein Fehler, den Leroy-Beaulieu (II. livre 1) vermeidet. Bei dem engen Zusammenhang der staatsrechtlichen und finanziellen Punkte des Etatswesens und weiter des Zahlungs-, Cassen-, Rechnungs-, Controlwesens kann es sich freilich mehr nur um die Verschiedenheit des leitenden Standpunkts der Betrachtung, als um diejenige des Stoffs selbst handeln. S. jetzt die dritte Aufl. meiner Fin. W. I. Cap. 4 des 1. Buches. — Auch in der absoluten Monarchie sind die Aufgaben für die Aufstellung der Voranschläge, für die formelle Obsorge in Betreff ihrer Innehaltung und für die Beseitigung der Cassendeficite principiell finanzwissenschaftlich betrachtet ganz dieselben wie in der constitutionellen und wie in der Republik. Nur die öffentlich-rechtlichen Formen, in denen jene Aufgaben vollzogen werden, sind verschieden und geben im Allgemeinen — von Ausnahmen abgesehen — mehr Bürgschaft dafür, daß diese Aufgaben bei verfassungsmäßiger Mitwirkung von Volksvertretungen (Kammern, Ständen, Parlamenten, wie anderseits von Provincial-, Kreis-, Gemeindevertretungen) richtig erfüllt werden; das ist die werthvolle Folge der neueren „constitutionellen Budgetwirthschaft“ für Finanzen und Staatscredit. Hier liegen wichtige Garantiemittel öffentlichrechtlicher Art für die Ordnung der Finanzwirthschaft, aber die budgetrechtlichen, die Controlfragen u. s. w. sind nicht die Fragen der Ordnung der Finanzwirthschaft an sich. Mit Recht schickt Seidler a. a. O. der staatsrechtlichen Erörterung des Budgetrechts die finanzwissenschaftliche des Budgets voraus.

2. Einzelne finanzwissenschaftliche Fragen bezüglich der Voranschläge.

§ 5. — 1. **Das Princip der fiscalischen Casseneinheit.** Dem Wesen der modernen Finanzwirthschaft entspricht nur ein solcher Voranschlag (wie anderseits Rechnungsabschluß § 14), welcher möglichst vollständig alle, Geld (bez. Sachgüter) in die Verfügung der Finanzwirthschaft einführenden Eingänge und alle durch Verwendungen Seitens dieser Wirthschaft erfolgenden Ausgänge umfaßt. Dabei laufen daher alle Ein- und Ausgänge mindestens rechnungsmäßig durch die Bücher des betreffenden öffentlichen Haushalts und werden hier in einer Casse zusammengefaßt: das Princip der fiscalischen Casseneinheit. Dasselbe ist wesentlich erst in der neueren Zeit seit der Periode der französischen Revolution zur Geltung gelangt, jetzt aber auch mehr und mehr und fast allgemein in den Staatshaushalten wie in denjenigen der Selbstverwaltungskörper eingebürgert: Ein charakteristischer Begleiter auch der „staatsbürgerlichen“ Finanzepoche, im Staatshaushalte speciell auch eine Consequenz des Princips der Staatseinheit und Centralisation gegenüber der früheren provinciellen Autonomie, der Decentralisation und der Zusammenfassung der einzelnen Landestheile etwa nur im Landesherrn, und namentlich eine Consequenz der Einrichtung von gesammtstaatlichen Vertretungskörpern („Nationalrepräsentation“) an Stelle der etwa noch vorhandenen altständischen Provincialvertretungen. Daher früher, soweit überhaupt schon Etats aufgestellt wurden, besonders drei wichtige Verschiedenheiten verglichen mit den gegenwärtigen Etats.

Einmal in den Ländern mit älterer landständischer Verfassung, insbesondere in den deutschen Territorien zwei Cassen und demgemäß zwei Etats: für die landesherrlichen Einkünfte und die darauf angewiesenen Ausgaben (namentlich für den Hof, aber auch für Anderes mehr) die Kammercasse und deren Etat, dann die landständische Steuercasse mit ihren Steuereinnahmen (besonders directen) und den daraus zu bestreitenden Ausgaben (für Militär u. a. m., in Preußen die „Kriegscasse“) mit einem eigenen Etat. Zwischen beiden Cassen je nachdem Herüber- und Hinüberzahlungen, auch aus Darlehen.

S. o. § 2. Diese Cassen- und Etatstrennung hat sich, wie schon bemerkt, in deutschen Mittelstaaten (Hannover: bis 1834 und wieder 1841—51) und in Kleinstaaten zum Theil bis in die neuere Zeit und in die Gegenwart erhalten (Braunschweig: Staatshaushaltsetat, daneben Etat der Kammercasse, auf dem u. A. die herzogl. Civilliste ruht und dessen Ueberschuß an den Staatshaushaltsetat übertragen wird. Mecklenburg-Schwerin: drei Etats, landesherrl. Etat, gemeinsamer landesherrl. ständ. Etat, rein ständ. Etat; Sachsen Coburg-Gotha: für jedes der 2 Herzogthümer getrennt je ein Domänencassen- und ein Staatscassenetat; Sachsen-Meiningen: combinirter Voranschlag für den Staat aus der Domänencasse und Landescasse; Lippe: nur ein Etat, der Landescasse, unter ständischer Mitwirkung, der Domanialetat allein unter fürstlicher Verwaltung). Auch die älteren Schulden waren so als Kammer- und Landesschulden getrennt.

Zweitens bestanden für die einzelnen selbständigeren Landestheile (Provinzen) längere Zeit oft noch getrennte Etats und Cassen, historisch zu erklären als Rest der ehemaligen vollen Selbständigkeit vor der Vereinigung unter einer und derselben Landesherrschaft. In Folge der Beibehaltung einer mehr oder weniger weitgehenden Autonomie solcher Landestheile überhaupt in der Zeit vor der französischen Revolutionsperiode erhielt sich diese Einrichtung getrennter Provincialetats und Cassen auch mehrfach noch im Zeitalter des Obsiegens der absoluten Monarchie über die alten Stände trotz der hier zugleich hervortretenden Tendenz größerer Centralisation. Nur wurden etwa einzelne Verwaltungszweige („Real-“ neben „Provincial-Departements“) schon mehr centralisirt, aus den Provincialetats ausgeschieden und für solche „gemeinsame Ausgaben“ des Gesammtstaats theils gemeinsame Einkünfte beschafft, theils Zahlungen der Provincialcassen in eine Central-Staatscasse mit eigenem Etat eingerichtet. In den Provincialetats begegnet dann wohl die Trennung von Kammer- und Domänencasse wieder[2]).

Das Analogon dieser älteren Provincialetats sind heute in Bundesstaaten die Etats der Einzelstaaten neben denen des Bundes, in Staatenverbindungen wie der Oesterreichisch-ungarischen Monarchie neben dem Etat für den Gesammtstaat („gemeinsame Angelegenheiten“: Ministerium des Aeußeren, Kriegsministerium, gemeins. Finanzministerium, Rechnungshof als Ausgabeposten, anderseits als Einnahmeposten: die gebührenartigen Einnahmen dieser vier Departements, die Nettoeinnahmen aus den Zöllen, die Matricularbeiträge der zwei Reichshälften) die drei Etats für „die im Reichsrath vertretenen Länder“ (Deutsch-Oesterreich, nebst Galizien, Bukowina und Dalmatien), für „die Länder der ungarischen Krone“ und für die „autonome Verwaltung von Croatien und Slavonien“. Auch der ganz abgesonderte Etat Finnlands neben dem russischen Reichsetat ist ein Beispiel. Reste des alten Provincialetatwesens finden sich übrigens auch in Einheitsstaaten und deren Etats selbst jetzt noch (bis vor wenigen Jahren, für Polen im russischen Etat, jetzt noch dort für Transkaukasien; für die Insel Man im britischen Etat (bei den Einnahmen); für die Hohenzollernschen Lande im preußischen Etat (für die dortigen directen Steuern).

Drittens sind ehemals vielfach, in den ersten Zeiten der Uebergangstaatsformen und des Etatwesens sogar in einzelnen Ländern als Regel, statt der Generaletats und Cassen der Staaten und Landestheile Specialetats für bestimmte Verwaltungszwecke und demnach für bestimmte Verwendungszwecke von Ausgaben und für die ad hoc bestimmten, östers speciell erst für diesen Zweck geschaffenen oder für denselben überwiesenen und rechtlich dafür vinculirten Einnahmen aufgestellt und bezügliche Specialcassen gegründet worden. Geschichtlich ist dies aus der allmäligen Entwicklung der Staatsthätigkeiten und Finanzbedürfnisse und der in Verbindung damit langsam nachkommenden Entwicklung der Einnahmen, besonders der steuerartigen, speciell aus den Verhältnissen des ständischen Steuerbewilligungswesens zu erklären. Den Ständen mußte die Unzureichendheit der Mittel der Kammercasse, die Nothwendigkeit einer öffentlichen Aufgabe und der Ausgabe dafür nachgewiesen werden, die nur ad hoc bewilligte Steuer war dann gerade für diese Verwendung sicher zu stellen, im Interesse

2) S. über Preußen die Materialen bei Riedel, brand.-preuß. Staatshaush., bes. die finanzstatistischen Beilagen am Schluß; über die auch für die Finanzorganisation wichtigen Verwaltungsreformen nach dem Tilsiter Frieden s. E. Meier, Reform der Verwaltungsorganis. unter Stein und Hardenberg, Leipzig 1881.

der Stände (des Parlaments) wie eventuell auch derer, welchen diese Verwendung zu Gute kam, z. B. der Gläubiger bei einer Schuldaufnahme. Die Folge dieses Verfahrens war dann, wenigstens in allen den Fällen, wo der Verwendungszweck von Ausgaben andauerte — also etwa von bald zurückgezahlten einzelnen Schuldposten abgesehen fast allgemein —, daß allmälig eine Menge von solchen Etats neben einander bestanden, verschiedene, aber ganz verwandte Einnahmen, z. B. gewisse Steuern, Zölle, in verschiedene Cassen gingen oder doch darin endgiltig verrechnet wurden und die Uebersichtlichkeit der Einnahmen und Ausgaben, einer der Zwecke der Etatisirung, verschwand. Eine Summirung der Etats, die öfters nach verschiedenen Grundsätzen aufgestellt waren und unter einander Zahlungen hatten, welche hier als Eingangs-, dort als Ausgangsposten erschienen, war gar nicht ohne Weiteres möglich. Sie setzte, wie auch noch heute bei nachträglichen statistischen Versuchen dieser Art, mit dem älteren Finanzmaterial, eine bis ins Einzelne gehende Zerlegung der Specialetats in ihre Bestandtheile voraus. Auch über diese Art der Etatisirung hat die geschichtliche Entwicklung und die moderne Auffassung von der Einheit der Staatszwecke, mit dieser auch der Verwendungen und der Geldmittel für die verschiedenen, einmal übernommenen „öffentlichen Aufgaben" meistens hinweg und zur Einheit des Staatshaushaltetats geführt[3]).

2. Ein einziger oder mehrere Etats neben einander? Vollständig ist auch in der Gegenwart das Princip der fiscalischen Casseneinheit und der Einheit des Etats in unseren Staatshaushalten und vollends in unseren Gemeindehaushalten nicht durchgedrungen. Einmal entziehen sich noch immer manche Einnahmen und Ausgaben überhaupt der Etatisirung, z. B. die Nutzungswerthe der Dienstwohnungen der Beamten, die in Geld berechnet zu den Einnahmen und als Zuschlag zu den Besoldungsetats zugleich zu den Ausgaben gerechnet werden müßten; ferner gehen mancherlei Bezüge, welche die Beamten für ihre amtlichen Dienste vom Publikum erhalten, gar nicht durch die Etats, weil sie als Privatbezüge gelten, obwohl sie als Vergütungen für amtliche Thätigkeit zu den öffentlichen Einnahmen zu zählen wären (z. B. Vorlesungshonorar der Universitätslehrer). Sodann aber werden auch gegenwärtig mehrfach noch Specialetats der genannten Art für besondere Zwecke neben dem Hauptetat geführt. Im letzteren erscheinen dann etwa nur einzelne Einnahme- und Ausgabeposten aus den oder für die Specialetats oder nur die Ueberschüsse und Deficite derselben, oder diese Etats stehen auch völlig getrennt daneben mit eigener Vermögensvermehrung aus Ueberschüssen und Vermögensverminderung aus Deficiten.

Es handelt sich hier mitunter um ältere Fonds, für Kirchen-, Schul-, Wohlthätigkeitszwecke u. dgl. m., etwa ursprünglich besonderes Stiftungsvermögen, das der Staat eingezogen hat, für das er aber, auch wenn es rechtlich jetzt als Staatsvermögen gilt, den besonderen Verwendungszweck beibehalten und vielleicht auch rechtlich festgestellt hat, was dann in der Führung besonderer Etats hervortritt. In Deutschland kommen solche Fälle mehrfach vor, auch in Städten. Die Behandlung ist verschieden, was genauere Vergleiche stört. In den Hauptetats erscheinen dann etwa nur die Ueberschüsse solcher Specialfonds unter den Staats- und Stadteinnahmen oder unter den Ausgaben von Staat und Stadt nur die Zuschüsse zu den betreffenden Verwendungen, nachdem dieselben zunächst aus den Nettoeinnahmen der Specialfonds bestritten sind. Hier ist noch Manches im Etatswesen zu verbessern und zu vervollständigen. — Es fehlt aber auch nicht an Beispielen neuerer Specialetats, mit mancherlei verschiedenen Beziehungen zum Hauptetat. So hat man in Fällen, wo man aus besonderen Gründen gewisse Fonds mit ihrem Vermögen, ihren Einnahmen und Ausgaben getrennt vom allgemeinen Staatsfiscus halten wollte, auch neuerdings solche Einrichtungen getroffen. Wichtige Beispiele sind die Schuldentilgungscassen mit Specialetats, die Staatseisenbahnen, besonders für die Bauverwaltung (im Unterschied von der zum Hauptetat gestellten Betriebsverwaltung) und für die Eisenbahnschuld. In einzelnen Fällen hat man für gewisse Staatsgewerbe (Banken,

3) Besonders lehrreiche Entwicklung in England. Bildung des „consolidirten Fonds" für eine größere Reihe von Ausgaben und Einnahmen, welche ursprünglich je immer zu eigenen Fonds, dann zu drei größeren Fonds zusammengefaßt waren und 1787, 27 Georg III. c. 13, zum consol. Fonds vereinigt wurden. Gneist, engl. Verwaltungsrecht, 2. Ausg. II. 833, 840.

Fabriken) Specialetats, die nur mit ihrem Ueberschuß oder Deficit im Hauptetat erscheinen (preuß. Seehandlung). Auch in den Stadthaushaltungen kommt Aehnliches öfters vor, z. B. Specialetats für die Gasanstalten. Ferner sind in verschiedenen Staaten öfters für besondere vorübergehende Ausgaben Specialfonds geschaffen worden, für die dann zeitweilig Specialetats geführt werden, z. B. für die Abwicklung von Kriegskosten, für die Durchführung von Reformen auf einem Verwaltungsgebiete (Festungs-Um- und Neubau, Flottenherstellung), für die Pensionen von Kriegsinvaliden u. dgl. m. In städtischen Verhältnissen sind Specialfonds für die Canalisirung, Wasserleitung verwandte Beispiele. Aus der Praxis sind Beispiele: im Deutschen Reich die aus der französischen Kriegsentschädigung gebildeten Fonds, der Reichsinvalidenfonds, Reichsfestungsbaufonds, Reichstagsgebäudefonds, zeitweilig auch ein Reichseisenbahnbaufonds; eine fragwürdige Einrichtung besonders der Invalidenfonds (vgl. über die Einrichtung dieser Fonds Wagner im Jahrbuch f. d. Deutsche Reich v. Holtzendorff, 3. Jahrg. 1874, S. 131). In Baden bestehen Specialetats neben dem Staatshaushalt für die Eisenbahnbauverwaltung, die Eisenbahnbetriebsverwaltung, die Eisenbahnschuldentilgungscasse, die Bodensee-Dampfschifffahrt. In Frankreich wird neben dem Hauptetat des Staatshaushalts ein Specialbudget für die durch Staatseinnehmer mit erhobenen directen Steuern (Zuschläge zu den Staatssteuern) der Departements und Gemeinden und für einige weitere Einnahmen und die diesen correspondirenden Verwendungen geführt; ferner ein Nebenbudget für jetzt sieben besondere Zwecke (Nationaldruckerei, Ehrenlegion, Marine-Invalidencasse, Fabrication von Münzen und Medaillen, die Central-Kunst- und Gewerbeschule, Staatseisenbahnen, Postsparcassen), nach dem letzten Kriege auch ein Budget des Kriegskosten-Liquidationscontos; eine Zeitlang ein besonderes Budget der Amortisationscasse. Mancherlei Experimente unter Napoleon III. Außerdem, wie auch mehrfach in anderen Staaten, ein außerordentliches neben dem ordentlichen Hauptbudget. Vgl. Leroy-Beaulieu II. 10 ff.

Man kann die Führung von Specialetats neben dem Hauptetat nicht in allen Fällen verwerfen. Für gewisse vorübergehende Zwecke, auch mitunter für einzelne Arten der Capitalanlage kann sie zweckmäßig, selbst nothwendig sein. Aber solche Fälle bilden die besonders zu begründende Ausnahme von der Regel der Einheit des Etats. Geringere Uebersichtlichkeit und Klarheit der Finanzverhältnisse ist fast immer die mißliche Folge. Die Vergleichbarkeit der Etats verschiedener Länder und desselben Landes zu verschiedener Zeit leidet natürlich bei Specialetats neben Hauptetats sehr.

3. Brutto- oder Nettoetats? Jene enthalten in Einnahme und Ausgabe alle (mindestens alle laufenden) Verwaltungs- und Bewirthschaftungskosten der Reinerträge oder „Erwerbseinkünfte" gebenden Objecte und alle Erhebungskosten der Gebühren und Steuern in sich. Die meist älteren Nettoetats führen nur die Reinerträge der verschiedenen Einnahmen auf, sind daher entsprechend kleiner als die Bruttoetats. Gegenwärtig sind die Staats- und sonstigen Budgets in der Regel Bruttoetats und mit Recht. Denn jene Kosten sind ein wichtiges Moment zur Beurtheilung der ökonomisch-technischen Leistung der Verwaltung und belasten bei den Steuern die Bevölkerung ja ebenso gut. Man muß nur für manche Zwecke die Nettoziffern aus den Etats wieder herausscheiden, nur sie stellen ja das dar, was der Finanzwirthschaft und dem Staate, der Gemeinde für die Ausführung ihrer eigentlichen Aufgaben an Geldmitteln zur Verfügung steht.

Die völlig consequente Durchführung der Bruttoetatisirung für jeden einzelnen Posten eines großen, mannigfache Einnahmen enthaltenden Haushalts ist übrigens schwierig und kaum irgendwo ganz in Gemäßheit der scharfen principiellen Forderung gelungen oder üblich. Da hier in verschiedenen Zeiten und Staaten auch verschieden verfahren wurde und wird, ergeben sich wieder Schwierigkeiten für finanzstatistische Vergleiche: es fehlt die genaue Vergleichbarkeit. In Bezug auf letztere ist auch der große Unterschied zwischen Bruttoetats von Staaten mit wesentlich verschiedenartigen Einnahmequellen und verschiedenen Verwaltungssystemen dieser Quellen zu beachten. Wo wie in den deutschen Staaten verglichen mit den fremden noch ein großes älteres Domanium (Landgüter, Forsten, Bergwerke u. s. w.) besteht, vollends wenn diese Objecte selbst bewirthschaftet (wie regelmäßig die Forsten und Bergwerke), nicht verpachtet werden, wo ferner eigens verwaltete Staatseisenbahnen vorkommen, da sind natürlich die Ziffern der Bruttoetats viel höher, als ceteris paribus in Staaten mit fast bloßen Steuer- und Gebühreneinnahmen. Wo Monopolverwaltungen (Tabak, Salz) vorkommen, gilt Gleiches für die betreffenden Etats, verglichen mit denen anderer Länder, wo statt dessen Besteuerung in anderer Form besteht. Berechnet man ohne Rücksicht auf solche Umstände Kopfquoten der Bruttoeinnahmen, so ergeben sich natürlich ganz unvergleichbare Zahlen, Fehler, welche gleichwohl gewiegte Statistiker gemacht haben, z. B. Horn (England und — Baden, wegen seiner Eisenbahnen u. s. w. mit den höchsten Kopfquoten!).

Im französischen Etat des allgemeinen ordentlichen Budgets für 1882 stehen z. B. 2854.2 Mill. Fr. Ausgaben, worunter 302.9 Mill. Fr. oder 10.6 % Regie-, Betriebs- und Erhebungskosten, im brit. Etat f. 1880/81 83.1 Mill. Pfd. Sterl. ordentliche Ausgaben und 8.22 Mill. Pfd. Sterl. oder 9.9 % Erhebungskosten (die kleinen Domanial- und dgl. Einnahmen im brit. Budget netto eingesetzt); im preußischen Etat für 1881/82 (wo der Zusammenhang mit dem Reichsetat die Vergleichung außerdem stört) ist die dauernde Ausgabe auf 873.0 Mill. M. berechnet, wovon die Betriebs-, Erhebungs-, Verwaltungskosten u. s. w. 411.3 Mill. oder 47.1 %. Vgl. Wagner, Fin. 2. A. I. § 19. 3. A. § 109.

§ 6. — 4. Vorbereitung und Einrichtung des Budgets. Die Vorbereitung des Budgets ist natürlich Sache der Finanzverwaltung, unter entsprechender Mitwirkung der übrigen Verwaltungszweige (Ministerien).

Wie Leroy-Beaulieu mit Recht bemerkt, ist es zweckmäßig, diese Vorbereitung, soweit es technisch und mit Rücksicht auf die parlamentarische Berathung irgend möglich ist, thunlich kurz vor dem neuen Finanzjahr vorzunehmen. Andernfalls ergeben sich schon aus der regelmäßigen Veränderung der Verhältnisse im Verlauf der Zeit größere Schwierigkeiten, die Voranschläge innezuhalten, besonders in den Ausgaben, und die bedenkliche Nothwendigkeit, Nachtrags- oder Supplementaretats an den Hauptetat anzufügen. Dadurch wird dieser oft wesentlich verändert (Mißstände in Frankreich). Ein passender Beginn des Finanzjahrs ist in dieser Hinsicht auch erwünscht. Das Kalenderjahr ist aus allgemeinen wirthschaftlichen Gründen und mit Rücksicht auf die geeignete Jahreszeit für parlamentarische Berathung nicht sehr passend (England, jetzt auch das Deutsche Reich und Preußen beginnen am 1. April, Leroy befürwortet 1. Juli). Längere als einjährige Finanzperioden haben, von dem Für und Wider in öffentlichrechtlicher Hinsicht abgesehen, das Mißliche, daß sich hier die Verhältnisse leicht noch mehr ändern und die Innehaltung des Budgets, bes. bei Haushalten mit starken Betriebsverwaltungen, noch schwerer, die Nothwendigkeit von Nachtragsetats noch größer wird. Aber sie bieten auch Gelegenheit zu einer sorgsameren Vorbereitung und besseren parlamentarischen Durchberathung des Etats und bringen eine wünschenswerthe größere Stabilität in die Finanzverhältnisse und dadurch in die gesammte öffentliche Verwaltung (2—3jährige Etats meist in den deutschen Mittel- und Kleinstaaten). Ueber die Ausscheidung eines Theils des Budgets als „stabiles" für längere Zeiträume s. folg. § 7.

Nach seiner Einrichtung zerfällt das Budget zunächst häufig noch in das ordentliche und außerordentliche. In Betreff der Eingänge ist hier eine scharfe Scheidung nach den drei, eventuell vier Hauptkategorieen geboten: Einnahmen (gewöhnlich sogenannte ordentliche Einnahmen), d. h. Erwerbseinkünfte, Gebühren und Steuereinnahmen, dann Erlöse aus Veräußerungen von Staatseigenthum u. dgl. (wohin auch die Ablösungscapitalien, die Amortisationsquoten in Domänen-Amortisationsrenten u. s. w. gehören), ferner Eingänge aus Schuldaufnahmen (wozu eventuell viertens Eingänge aus zurückgezahlten Staatsdarlehen, z. B. aus Vorschüssen an Eisenbahngesellschaften treten). Nur die zwei, bez. drei letzten Kategorieen sind im Etat als außerordentliche Eingänge zu behandeln, sie müssen aber auch so behandelt werden und gehören nicht in das ordentliche Budget, ein Grundsatz, der jedoch in der Praxis meistens nicht streng befolgt wird. In Betreff der Ausgänge muß die Scheidung, wenn sie richtig und werthvoll sein soll, möglichst genau nach den unten bei der Erörterung der materiellen Ordnung der Finanzwirthschaft dargelegten und begründeten Principien erfolgen[4]).

In Betreff der Einrichtung des Etats fragt es sich ferner, wie weit hier auf beiden Seiten, der Ein- und Ausgänge, namentlich aber der letzteren, specialisirt werden soll, — eine Frage, die dann von besonderer staatsrechtlicher Bedeutung für die Votirung des Budgets in unseren „Verfassungsstaaten" und für die staatsrechtlichen und eventuell selbst privatrechtlichen Folgen einer bei der Ausführung des Budgets durch die Organe der vollziehenden Gewalt sich ergebenden Abweichung von den votirten

4) Das geschieht in der Praxis höchstens annähernd, gewöhnlich nicht in dem Grade, wie es möglich und bei richtiger Finanzwirthschaft nothwendig wäre. Hier thut eine Reform noth. Die jetzige Scheidung (z. B. in Frankreich, aber auch die zwischen „ordentlichen" und „einmaligen und außerordentlichen" Ausgaben im preußischen und im deutschen Reichsetat) beruht vielfach auf Willkür und führt irre, veranlaßt auch leicht eine falsche Wahl der Deckungsmittel.

Budgetbeträgen der Ausgänge wird, aber eine Frage, die, davon abgesehen, auch eine specifisch finanzielle Bedeutung hat.

Bei den Eingängen, speciell den („ordentlichen") Einnahmen liegen hier keine wesentlichen Schwierigkeiten vor. Die Specialisirung muß sich auf die einzelnen selbständigen Einnahmearten erstrecken, unter Zusammenfassung solcher, die sich innerhalb einer Gattung nicht wohl trennen lassen (so besonders die Rubrik: „Stempel", „Registerabgaben", „Gerichtskosten", „Zölle"). Weiteres Detail (z. B. provincielle Vertheilung der Steuereinnahmen, Pachtsummen der einzelnen Domänen) gehört nicht in den Etat selbst, sondern in Beilagen dazu. Bei den Ausgängen, speciell den Ausgaben für die Verwaltungskosten der Einnahmen und für die eigentlichen Verwaltungszweige, ist mit Recht aus staatsrechtllichen und aus finanziellen Gründen die Specialisirung immer größer geworden. Man wird Einzelnes nach den Verwaltungseinrichtungen des betreffenden Landes gestalten müssen, im Allgemeinen muß man — abgesehen von der Frage, wonach die Parlamente votiren sollen, § 7. — eine möglichst weitgehende Specialisirung wünschen, daher bei der heute allgemein üblichen Verwaltungsorganisation nach Ministerien, Abtheilungen (Sectionen) darin, Capiteln, Titeln und weiteren Einzelposten und eventuell hier überall nach dem Gattungscharakter der Ausgaben (z. B. wie im preußisch-deutschen Etat: Besoldungen, andere persönliche Ausgaben, sachliche Ausgaben).

§ 7. — 5. Die parlamentarische Votirung des Budgets hat, richtig nach den wahren Interessen des Staats, nicht nach Parteiinteressen vorgenommen, natürlich auch rein finanziell betrachtet den großen Werth, eine möglichst richtige und zweckmäßige Gestaltung des Einnahmewesens und der Ausgaben zu verbürgen, bei letzteren namentlich die thunlichste Sparsamkeit mit herbeizuführen. Als finanztechnische Angelegenheit die Votirung aufgefaßt kommt hier Vieles für den guten Erfolg auf die Art und Weise der parlamentarischen Behandlung, Berathung und der Beschlußfassung über das von der Regierung vorgelegte Budget an, wo die englische Praxis manche Vorzüge auch in dieser Hinsicht hat. Die Ausscheidung eines stabilen dauernden oder mehrjährigen Budgets für gewisse Hauptkategorieen von Ausgaben und für die dafür dienenden Deckungsmittel aus dem Gesammtbudget (s. u.) hat gerade auch finanztechnische Vortheile, indem dann der Rest des jährlich votirten Budgets um so sorgsamer durchberathen werden kann. Die Votirung der Budgets ist in unseren neueren Verfassungsstaaten, namentlich bei steigendem Einfluß der Parlamente, im Ganzen immer mehr eine specielle geworden, bis auf Capitel und Titel u. dgl. hin: finanztechnisch bei richtigem Vorgehen der Parlamente und gutem Einvernehmen zwischen ihnen und einer tüchtigen Regierung einerseits gewiß auch ein Vortheil, aber anderseits beim Ausschluß des Rechts zu Uebertragungen zwischen den Titeln keine unbedingte Garantie gerade für sparsame Verwaltung. Eine sehr weitgehende Specialisirung der zu votirenden Posten ohne dieses Recht beengt die Regierung sehr, treibt sie nicht selbst zu möglichen Ersparungen in dem einen Titel an, um Ueberschreitungen in einem anderen auszugleichen, steigert dadurch leichter die Gesammtausgabe und führt so in vermehrtem Maße zur Forderung von Nachtragscrediten. Nicht nur, um politisch heikle und leicht zu Conflicten führende Debatten seltener zu machen, sondern auch, um einer technisch tüchtigen Verwaltung Gelegenheit und Anreiz zu geben, mit gegebenen Mitteln bestimmte Aufgaben zu erfüllen, daher auch in rein finanziellem Interesse kann es sich mitunter empfehlen, für gewisse wichtige Verwaltungszwecke Pauschsummen zu gewähren oder den Etat dafür weniger als sonst, etwa nur in einige größere Abtheilungen zu specialisiren und demgemäß zu votiren, auch mehr Uebertragungen innerhalb eines solchen Etats zu gestatten, so namentlich beim Militär- und Marine-, auch bei großen Bauetats, wie z. B. der Eisenbahnverwaltung[5]).

5) Gute Erörterungen über diese und verwandte Punkte von Leroy-Beaulieu II. l. 1, ch. 1 u. 2, bes. über die virements und crédits extrabudgétaires und die wechselnde französ. Gesetzgebung; Vergleiche mit England. In Deutschland u. A. von princip. Wichtigkeit die Behandlung des Militäretats, bes. im Norddeutschen Bunde und in den ersten Jahren des Reichs. S. Wagner, Reichsfinanzwesen, in v. Holtzendorffs Jahrb. d. D. Reichs I. 1871 S. 638, III. 1874 S. 171 ff.; Reichsverfass. Art. 62, Reichsges. v. 9. Decbr. 1871 (Pauschquantum von 225 Thlrn. pro Mann der Friedenspräsenzstärke bis Ende 1874). Wagner, Fin. 1. 3. A. § 110,

Dies führt noch auf die Frage der Ausscheidung eines dauernden (stabilen) Budgets der Ausgaben aus dem Gesammtbudget mit jährlicher parlamentarischer Bewilligung alsdann nur des anderen, wandelbaren Budgettheils[6]). Die constitutionellen Bedenken, welchen auch speciell finanzielle in Bezug auf die Wirksamkeit der parlamentarischen Finanzcontrole beigefügt werden, sind wohl durch den wichtigen Vorgang des constitutionellen Musterlands England zu widerlegen. Dem Wesen des Staatshaushalts entspricht es nicht, die Fiction durch jährliche Votirung des Gesammtbudgets zu erwecken, als könne eigentlich dieser ganze Haushalt „in Frage gestellt“ werden. Die große Masse der Ausgaben ist von Jahr zu Jahr gar nicht ernstlich strittig, entspringt theils bestimmten rechtlichen Verpflichtungen des Staats (Staatsschuld, Krondotation, Beamtengehalte, Pensionen, Zuschüsse an andere Körper, Institute u. s. w.), theils den Bedürfnissen der in allem Wesentlichen ganz „außer Frage“ stehenden organischen Staatseinrichtungen. Die Ausscheidung eines stabilen Budgets für solche Posten in bestimmter Höhe und mit dafür zu verwendenden Deckungsmitteln (wie im consolidirten Fonds Englands) möchte daher zu empfehlen sein. Alljährlich würden dann nur die Vermehrungen der Ausgaben dafür ebenso wie die übrigen Ausgaben der Bewilligung unterliegen und nur die Ueberschüsse der Einnahmen des stabilen Etats wären für andere Zwecke verfügbar. Daraus möchte, wie eine lange englische Praxis zeigt, auch eine wirksamere parlamentarische Controle der wirklich „fraglichen“ Ausgaben des Etats hervorgehen, als die jetzige wegen der Votirung des Gesammtbudgets formell weitergehende, aber im Grunde großentheils nur scheinbare.

Bei der Votirung des Budgets erlangt dann auch das oberste Postulat (§ 4) öffentlicher Haushalte noch seine practische Geltung: ist der Finanzbedarf oder die Gesammtheit der erforderlichen Ausgänge (namentlich, aber nicht nur, der Ausgaben) einer Finanzperiode einmal als wenigstens im Augenblick keiner Verminderung fähig anerkannt worden, so muß er nothwendig auch vom Parlament bewilligt werden. Alsdann aber folgt daraus, daß die Bewilligung der erforderlichen Deckungsmittel oder Eingänge (vornemlich, aber nicht nur, der Einnahmen, bez. der ordentlichen Einnahmen) zur Herstellung des Gleichgewichts oder zur Bilancirung des Etats auch für das Parlament eine nothwendige Consequenz ist. Die Bewilligung der Ausgaben bedingt also diejenige der Einnahmen: die budgetrechtliche Formulirung jenes obersten Postulats. Welcher Art die hier zu bewilligenden Deckungsmittel oder Eingänge theils sein müssen, theils zweckmäßig sein werden, ist eine Frage der materiellen Ordnung der Finanzwirthschaft, welche sich practisch vornemlich auf die Frage der Wahl zwischen, bez. der Combination von Besteuerung und Schuldaufnahme zuspitzt und unten mit behandelt wird.

Das gesammte Budget bildet den „Credit“ der Finanzverwaltung, bez. der Regierung, worüber diese dann nach den budgetrechtlichen Normen in Betreff der Votirung nach Abtheilungen, Capiteln, Titeln u. s. w. verfügen kann. So ergeben sich die „Dotationen“ für bestimmte Zwecke und die (Special-) Credite der einzelnen Ministerien u. s. w., über welche diese nach dem Etat, unter Verantwortlichkeit des betreffenden Ministers disponiren; weiter die Credite der einzelnen Verwaltungszweige u. s. w.

Mit dem technischen Namen „Dotation“ werden wohl, wie in Preußen, Credite für gewisse hervorragende Zwecke bezeichnet, so hier der „Zuschuß zur Kronfideicommißrente“ (letztere selbst steht auch in den Etats der verfassungsmäßigen Periode nicht bei den Ausgaben, sondern bei den Einnahmen aus Domänen und Forsten, indem sie hier gleich von deren Rohertrage abgezogen wird), ferner die öffentliche Schuld, endlich die „beiden Häuser des Landtags“.

bes. § 114 ff., 117 ff. Gneist, Ges. u. Budget, Stein, 1. Aufl. S. 29, 3. Aufl. S. 69 ff.; S. 174 ff. Seidler, a. a. O. 132 ff.; bes. 139 ff. 4. Aufl. 1. 77 ff.; über England bes. Gneist,

6) S. über diese Frage Wagner, Fin. I. Verw.recht, II. § 66; Leroy-Beaulieu II. 22. 2. A. § 56, 3. A. § 64 und die dort cit. Liter.;

4. Das Zahlungs-, Cassen- und Rechnungswesen.

S. oben die Lit. beim Etatswesen S. 481 auch hierfür. — Wagner, Fin. 3. A. I. S. 253 ff. Stein I., 77, 89 ff., 100 ff.. Rau II, § 539 ff. — Schrott, Lehrb. d. Verrechn.wissensch. 4. A. Wien, 1881.

Das Zahlungs-, Cassen- und Rechnungswesen dient zur Vollziehung des Etats und damit zur Durchführung der einzelnen finanzwirthschaftlichen Geschäfte. Es handelt sich dabei um die drei hier genannten Momente, genauer um die Einrichtung des finanziellen Anweisungsrechts in Bezug auf Zahlungsleistungen und Zahlungsannahmen, um das Cassensystem, die innere Einrichtung des Cassendiensts, den Gang der Cassengeschäfte, endlich um die Einrichtung des Rechnungswesens und die Buchführung dabei.

1. Das finanzielle Anweisungsrecht.

§ 8. Das finanzielle Anweisungsrecht ist „das Recht einer Behörde, von Amtswegen oder nach speciellem Auftrag (schriftliche) Anweisungen an andere Behörden (Beamten) zur Empfangnahme (Erhebung) von Zahlungen auf Rechnung des Fiscus (oder einer bestimmten Casse) sowie zur Vornahme von Zahlungen auf Rechnung dieses Verpflichteten (des Fiscus u. s. w.) an Dritte zu geben“. In unseren heutigen Staatshaushalten steht das aus dem Etatsgesetz abzuleitende oberste Anweisungsrecht dem Finanzminister zu, in Consequenz des Princips der fiscalischen Casseneinheit, der Concentration der Finanzverwaltung im Finanzministerium und der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit des Chefs dieses Ministeriums. Für den Einnahmedienst haben das Anweisungsrecht für die ihnen übertragenen Zweige die betreffenden anderen Minister, wobei wohl eine gewisse Concurrenz des Finanzministers stattfindet. Im Ausgabedienst weist letzterer den anderen Ministerien die etatmäßigen Credite an, über welche die Chefs dann weiter verfügen. Den übrigen Mittel- und Unterbehörden wird darauf ein specielles Anweisungsrecht innerhalb ihres Dienstes und ihren untergebenen Aemtern und Beamten gegenüber von den Ministern delegirt. Das Weitere specialisirt sich und gestaltet sich demnach in Einzelheiten verschieden nach dem Einnahme- und nach dem Ausgabedienst. Bei beiden sind General- und Specialanweisungen (Aufträge) zu unterscheiden, erstere im bestimmungsmäßigen Wirkungskreise eines Amts und in der Ueberweisung eines Etats-Theils (als Specialetat für dies Amt) „zur Vollziehung“ bestehend, daher sich regelmäßig auf ganze Kategorieen von Geschäften beziehend, die Specialanweisungen einzelne Geschäfte (Empfänge, Zahlungsleistungen) betreffend. Es ergeben sich dann für die anweisenden, für die mit Anweisungen versehenen und diese ausführenden Behörden bestimmte Rechte und Pflichten und Verantwortlichkeitsverhältnisse. So in Betreff der Innehaltung der Etats und der einzelnen Kapitel, Titel u. s. w. insbesondere die staatsrechtliche Verantwortlichkeit des Finanzministers gegenüber dem Staatsoberhaupt und der Volksvertretung bei Etatsüberschreitungen u. dgl. in den Ausgaben, wofür Indemnität einzuholen ist. Aehnlich sind die unteren Behörden der vorgesetzten und in letzter Linie alle anweisenden und ausführenden Behörden für pflichtmäßige, specialetatmäßige Geschäftsführung u. s. w. dem Finanzministerium verantwortlich.

S. Wagner, 3. A. I. § 123—125. Beispiel: preuß. Regulativ f. d. Kassenwesen vom 17. März 1828, Gesch.anweis. f. d. Regier.-Hauptcassen v. 1. Juni 1857. — Besonders bemerkenswerthe Einrichtungen Frankreichs. S. Artikel comptab. publ. in dict. de l'admin. franç. v. Block. — Mitunter besteht die Einrichtung, daß alle Anweisungen der anweisenden Behörden, insbes. zu Auszahlungen, eine besondere Instanz zur Visirung oder Kontrasignatur passiren müssen, wenn sie bei den Kassenverwaltungen giltig sein sollen (sog. Visacontrole, s. u. § 13, Frankreich, Oesterreich, Belgien, Italien, wieder mit Verschiedenheiten).

2. Die Kassensysteme des modernen Staats.

§ 9. Das Kassenwesen des modernen Staats zeigt drei typische Hauptformen oder „Kassensysteme“: einheitliche Staatscassen, Verwaltungszweig-Cassen, behördliche Cassen. Die ersteren dienen an ihrem Sitze im Princip für die Gesammtheit der Einnahmen und Ausgaben aller Verwaltungszweige, in der Praxis für die Einnahmen und Ausgaben derjenigen (mehreren) Verwaltungszweige und Behörden, die kein eigenes Cassenwesen haben. Die Verwaltungszweig-Cassen sind, wie der Name andeutet, für die Einnahmen und Ausgaben eines einzelnen Verwaltungsdepartements, z. B. für die Staatsschuldenverwaltung bei den Ausgaben, für die Betriebsverwaltungen bei den Einnahmen bestimmt. Die behördlichen Cassen fungiren je für eine einzelne Behörde, daher besonders, doch nicht ausschließlich, im Ausgabedienst. Die zweite und dritte Kategorie sind die geschichtlich älteren, aber allmälig mehrfach durch einheitliche Staatscassen ersetzt. Die letzteren bildeten sich im Anschluß an allgemeine Entwicklungen der Finanzwirthschaft, besonders mit der Ausbildung der fiscalischen Casseneinheit und der wachsenden Centralisation des Finanzwesens, und finden in einer obersten Centralcasse, an Stelle verschiedener Centralcassen der einzelnen Verwaltungszweige, ihren folgerichtigen Abschluß. Doch sind die zwei anderen Cassengattungen ebenfalls in gewissen Fällen zweckmäßig und unentbehrlich, gegenwärtig namentlich die besonderen Verwaltungszweig-Cassen für den unteren und mittleren Finanzdienst mancher Betriebsverwaltungen (Post, Telegraphie, Staatsbahnen, Berg- und Hüttenwerke, zum Theil auch Monopolverwaltungen, Forstwesen).

Die einzelnen Cassen des Systems der einheitlichen Staatscassen und des Systems der Verwaltungszweig-Cassen stehen dann nach ihrem räumlichen Wirkungskreise als Local- (Unter-, Elementar-), Mittel- (Bezirks-) und Ober- oder Hauptcassen unter einander wieder in Verbindung und in einer bestimmten Rangordnung. Das allgemeine Princip ist dabei, daß die Localcasse regelmäßig ihre Einnahmen, bez. den Ueberschuß derselben über die ihr zugewiesenen Ausgaben, an bestimmte höhere „Sammelcassen“ und diese ebenso ihre Ueberschüsse an die Haupt-, bez. die oberste Centralcasse periodisch abzuliefern haben. Umgekehrt erhalten die unteren und mittleren reinen Ausgabecassen sowie diejenigen einheitlichen Cassen, deren Einnahmen zur Bestreitung der ihnen obliegenden Ausgaben nicht ausreichen, Fonds (Verläge) direct von der höheren, in letzter Linie von der Centralcasse oder auf deren Anweisung von anderen Cassen. Durch regelmäßige Mittheilungen („Cassenextracte“) über die Kassenbewegung, die erhaltenen und ausgeführten Anweisungen, die vollzogenen Einnahmen und Ausgaben und den Cassenbestand an die vorgesetzte Behörde wird diese und schließlich die Centralverwaltung beständig in Kenntniß der Kassenverhältnisse erhalten, um danach verfügen zu können (Anordnung der Fondsbewegung). Alle Cassen bilden so einen großen Cassenverband für thatsächliche Geldmanipulationen (Einnahmen und Ausgaben), Abrechnungen, Ueberweisungen.

Die allgemeine ökonomische Aufgabe ist, mit möglichst wenigen persönlichen Kräften und anderen Mitteln die Geldgeschäfte auszuführen, Geldversendungen möglichst zu vermeiden, die durchschnittlichen Kassenbestände auf einem Minimum zu halten und unter den Kassen selbst das bloße Abrechnungssystem möglichst ausgedehnt anzuwenden. Das System einheitlicher Staatscassen verdient in dieser Hinsicht den Vorzug. Durch die Verbindung der betreffenden Zweige der Finanzverwaltung mit Banken, namentlich mit der etwaigen großen Central-(Zettel-)Bank eines Landes, wobei gewisse Geldgeschäfte und betreffende Verwaltungszweige, wie z. B. die Staatsschuldenverwaltung, ganz auf die Bank übertragen und die bezüglichen Staatscassen entbehrlich werden, läßt sich dem Ziel der Erfüllung dieser Aufgabe immer näher kommen.

Bedeutendste Entwicklung in dieser Hinsicht in England durch Benützung der Bank von England. S. jetzt v. Phillippsberg, B. v. Engl. im Dienst der Fin.verwalt. d. Staats, Wien 1885. Wagner, Fin. I. 3. A. § 122. Indem der Staat mit der Bank ein Contocorrent führt, seine momentan müssigen Kassenbestände möglichst in die Bank laufen läßt, in Check- und Giroverkehr mit ihr und mit größeren Privaten (Kaufleuten, Banquiers, verbrauchssteuerpflichtigen Betrieben) tritt, läßt sich hier Vieles wohlfeiler und bequemer für alle Betheiligten einrichten. In Deutschland, speciell in Preußen wäre hier Manches zu verbessern und weniger büreaukratisch, mehr geschäftsmäßig einzurichten. Das System der Baarzahlung (bei Zahlungen an und von der Staatsschuldenverwaltung, im Lieferungswesen, bei der Steuerverwaltung, bes. bei Zöllen und inneren Verbrauchssteuern, selbst bei den directen Steuern reicherer Personen und bei den höheren Besoldungen) ließe sich wohl manchfach mehr durch das System der Gutschrift und der bloßen Uebertragung in den Büchern der betreffenden Cassenverwaltungen, bez. der Banken ersetzen. Auch das Postwesen kann für den Zahlungs- und Cassendienst des Staats wohl noch mehr ausgenutzt werden. Einen bemerkenswerthen, praktisch aber noch nicht genügenden Fortschritt bezeichnen die Vorschriften und Einrichtungen bei der Deutschen Reichsbank, wonach diese die Pflicht hat, „ohne Entgelt für Rechnung des Reichs Zahlungen anzunehmen und bis auf die Höhe des Reichsguthabens zu leisten“, sowie das Recht, die nemlichen Geschäfte für die Bundesstaaten zu übernehmen (Bankges. v. 14. März 1875 § 22). In Folge der ersten Bestimmung fungirt die Bank ausdrücklich als Reichshauptcasse.

Die Verhältnisse des Kassenpersonals und seiner Amtspflichten sowie der Gang der Cassen- und Zahlungsgeschäfte sind regelmäßig im Verordnungswege, Einzelnes, wie das Cautionswesen, im Wege der Gesetzgebung genau geregelt. Die wichtigsten Bestimmungen betreffen das Verhältniß zwischen den Geld anweisenden und Geld verwaltenden Behörden — in Frankreich ist leitender Grundsatz, daß diese beiden Functionen niemals in derselben Person vereinigt sein dürfen —, die Amtscautionen, die Controlen und Revisionen, die Abführung der Kassenbestände und die sichere Aufbewahrung der letzteren. Beim Geschäftsgang in der Casse ist Einiges verschieden für den Einnahme- und für den Ausgabedienst zu ordnen. Von dem Zahlungsempfang und der Zahlungsleistung ist die eventuell von besonderen Organen oder von Specialbeamten der Casse vorzunehmende Liquidation, d. h. die Feststellung der Zahlungsforderung der Casse gegen Dritte und Dritter gegen die Casse zu unterscheiden. Besondere Bestimmungen betreffen noch die Quittungen, welche die Casse ertheilt und annimmt, die Geldsorten und Geldzeichen, in denen sie zahlt und gezahlt wird, die Legitimationsprüfungen der mit der Casse verkehrenden Personen, die Reihenfolge und Ausführungsart der einzelnen Momente im Cassenverkehr, die bücherlichen Eintragungen u. a. m.

S. s. dies Alles und weiteres Detail Wagner, Fin. I., 3. A. § 120—122, 126—131, auch über die prakt. Einrichtungen einzelner Staaten. Schrott, S. 132 ff. über Cassensysteme. — Beispiel: Preußen. Gemischtes System aller drei Cassenarten. Jetzt die eine oberste „Generalstaatscasse“. Daneben nur noch 3 obere Hauptcassen (an der Spitze von Verwaltungszweigen), die General-Lotteriecasse, die Generalcasse des Kultusminister., die Staatsschuldentilgungscasse. Als Mittelcassen und zwar nach dem System der einheitlichen Staatscassen fungiren die „Regierungshauptcassen“, eine in jedem Regier.-Bezirk, zugleich Sammelcassen der Kreis- und Local- (in Preußen sog. „Special-“) Cassen. Im Kreise ist die Hauptcasse die Kreiscasse, Casse für directe Steuern und Sammelcasse für Localcassen sowie Ausgabecasse für die Staatsverwaltung im Kreise. Die Hauptzoll- und Steuerämter für die indirecten Steuern, die Cassen der Bergwerks-, Eisenbahnverwaltung gehören zum System der Verwaltungszweig-Cassen. — Oesterreich: Strengere Durchführung des Systems einheitlicher Staatscassen, doch ausgenommen die Zoll- und Verbrauchssteuerverwaltung (in der unteren Stufe) und die Betriebsverwaltungen. — Manche Eigenthümlichkeiten in Frankreich. Einheitliche Staatscassen und in besonderem Umfang noch Verwaltungszweig-Cassen. Im Departementaldienst stellt das Generaleinnehmeramt eine einheitliche Staatscasse mit sehr bedeutsamem Wirkungskreise dar. Der Generaleinnehmer fungirt in Vorschüssen und Abrechnungen mit Tantièmebezügen aber zugleich als ein Banquier der Finanzverwaltung. S. Wagner, Fin. I. 3. A. S. 288, Hock S. 124 ff., Kaufmann, S. 72 ff. Art. comptab. publ. und trés. pay. gén. in Block's dict. de l'admin.

3. Rechnungswesen und Buchführung.

§ 10. Wie in jeder geordneten Wirthschaft muß auch in der Finanzwirthschaft über alle Objecte des Vermögens (des Fiscus, einer Anstalt u. s. w.) und über alle Veränderungen darin Buch geführt werden. Im engeren Sinne denkt man beim Rechnungswesen und dessen Buchführung aber an die ziffermäßige Constatirung der Geldgebahrung, wie sie speciell beim Vollzug des Etats stattfindet. Hier ist dann zunächst die „An-

weisungs-Buchführung" der anweisenden Behörden und der angewiesenen Cassen und weiter die „Cassenbuchführung" der letzteren zu unterscheiden. Diese ist zugleich eine eigentliche Rechnungsführung. Sie zerfällt in eine dreifache, die sogen. Soll-Rechnung, die sogen. Ist-Rechnung und die sog. Rest-Rechnung. Die erste betrifft die zukünftige, aus Generalauftrag, Etat, Specialanweisung sich ergebende Aufgabe einer Casse in Bezug auf Ein- und Ausgänge. Die zweite bezieht sich auf die wirklich erfolgten und demgemäß in die Bücher und in die Rechnung eingetragenen Geldmanipulationen in Ein- und Ausgang. Die Restrechnung hat es mit denjenigen aus der Soll-Rechnung im Vergleich mit der Ist-Rechnung sich ergebenden Eingangs- und Ausgangsposten zu thun, welche beim terminweisen Abschluß der Ist-Rechnung nach der Soll-Rechnung noch ausstehen oder rückstehen (Activreste oder Ausstände, Passivreste oder Rückstände). Die Restrechnung wird daher besonders wichtig an den Hauptrechnungsterminen, beim Schluß des Finanzjahrs (§ 14).

Das Bestreben der Finanzverwaltung und speciell der anweisenden Behörden wie der Cassen muß auf möglichste Beschränkung der Restrechnung gehen. Doch hängt hier Manches nicht von der Verwaltung allein, sondern von dem als Gläubiger und Schuldner mit der Casse verkehrenden Publicum ab. Durch Bestimmungen darüber, daß über eine gewisse Frist hinaus Auszahlungen der Cassen auf Rechnung eines abgelaufenen Jahres nicht ohne Weiteres gemacht werden dürfen und daß für gewisse Forderungen an die Cassen kurze Verjährungsfristen eintreten (besonders für fällige Zinscoupons der Staatsschuld) wird der Auszahlungsdienst von Restrechnungen zu befreien gesucht. Bei Forderungen der Cassen, besonders aus Steuer- und Abgabe-Ausständen, auch aus Lieferungen, Kaufschillingsresten, Pachtgeldern der Staatswerke u. s. w. dienen die Vorschriften über den Zeitpunkt des Eintritts und über die Formen des Executionsverfahrens, eventuell der Klageerhebung zur Beschränkung der Dauer der Restrechnung für Activausstände. Eine große Reihe von Specialbestimmungen enthält das moderne Finanzrecht über das Rechnungswesen. Besonders wichtig sind diejenigen für Ausgaben, die sich naturgemäß über mehrere Finanzjahre hinziehen, wie für größere Bauten; ferner die Bestimmungen über den Jahresabschluß und die rechnungsmäßige Trennung der Jahresdienste (s. u. § 14). S. Wagner, Fin. I, 3. A. § 132, 133.

Die Führung der Staatsrechnungen Seitens der Kassenverwaltungen erfolgt in einer Reihe verschiedener Bücher, von denen zwei die wichtigsten sind: die Tagebücher (Journale, Diarien) für die Aufzeichnung der Rechnungsthatsachen in chronologischer, und die Hauptbücher (Manuale) für die Aufzeichnung dieser Thatsachen in systematischer Ordnung, daher insbesondere im Anschluß an die Kapitel, Titel u. s. w. des Etats. Aus Special-Manualen für die einzelnen Geschäftszweige werden dann die Daten in dem General-Manual für eine Cassenverwaltung zusammengestellt. Eine weitere Gattung sind die Cassenbestandsbücher über Bestand, Ab- und Zugang der einzelnen Kategorieen der Cassenmittel.

Die Buchführung im Staatshaushalte kann sein und ist gewöhnlich die sogen. einfache („Kameralstyl"), sie kann, mit Modificationen, auch die sogen. doppelte („italienische", „Mercantilstyl") sein. Die letztere ist auf die Buchführung des Staats nicht so gut anwendbar als auf kaufmännische Geschäfte. Die in Deutschland übliche, den Finanzrechnungen zweckmäßig angepaßte einfache Buchführung verdient im Ganzen den Vorzug.

Wagner, Fin. I, 3. A. § 134, 135. Rau II, § 549, 550. Schrott, § 13, 14, 66. Detail in den pract. Werken über Rechnungen und Casseuwesen, s. Preußen bei Herrfurth, Meißner (Formulare u. s. w.). Da die Rechnungen wieder die Grundlage der Controle bilden, so ist manches Hierhergehörige, z. B. in Preußen, durch Instructionen der Oberrechenkammer geregelt.

5. Das Controlwesen.

Wagner, Fin. I, 3. A. 1. B. 4. K. Abschn. 4 S. 301—324, auch § 80. Rau II. § 557, Stein I, 113 ff., v. Czörnig, Budg., Staatsrechn. u. s. w. Leroy-Beaulieu, Fin. II. l. 1, ch. 3. Bes. die (anonymen) 2 Aufsätze „über den Rechnungshof mit besonderer Rücksicht auf d. Deutsche Reich" Tüb. Zeitschr. 1876-77. Passim auch Seidler a. a. O., so S. 232 ff., 237 ff. — Der Gegenstand ist von besonderer staatsrechtlicher Bedeutung bezüglich der sog. Staatscontrole, namentlich seit dem Uebergang von der absoluten zur constitutionellen Monarchie, wofür auf die Literatur des positiven Staatsrechts der einzelnen Länder zu verweisen ist. Viel Material, de lege lata und de lege ferenda, in den 2 Artikeln der Tüb. Zeitschr. Die finanzielle Seite des positiven Controlrechts in den Werken über das Finanzwesen der einzelnen

Staaten; Hauptpunkte in meinen Fin. I. 3. A. § 142, 143. So bedeutsam das staatsrechtliche Moment, so ist doch wieder das finanztechnische Moment das primäre. Daher bereits im Geldhaushalt der absoluten Monarchie (18. Jahrhundert, Preußen) wichtige Fortschritte im Controlwesen.

1. Aufgabe und Arten der Controle.

§ 11. Das Controlwesen hat eine doppelte Aufgabe: es soll dadurch constatirt werden, ob und wie weit alle Finanzmanipulationen, speciell die Geldein- und Ausgänge, gesetz-, verordnungs-, etatmäßig erfolgen, und es soll dadurch verbürgt werden, daß sie wirklich so erfolgen und daß etwaige Fehler und Incorrectheiten wieder beseitigt werden. Zur Lösung dieser schwierigen und verwickelten Aufgabe hat sich in unseren modernen Staaten eine dreifache Art der Controle entwickelt, in einem finanz- und staatsrechts-geschichtlich interessanten Bildungsproceß: die Rechnungs- oder Cassencontrole (Controle im engsten Sinne), die administrative oder Verwaltungscontrole und die politische oder Staatscontrole.

Die erste (nicht mit der die Cassenbeamten als solche, d. h. als mit Geld manipulirende Organe, treffenden Cassenrevision zu verwechseln) geht gegen die Cassenbeamten als verrechnende Organe und untersucht die calculatorische Richtigkeit der Rechnungen sowie die Uebereinstimmung derselben mit den zur Ausführung erhaltenen Anweisungen und die richtige Rechnungsform und Verrechnungsart. Die Verwaltungscontrole betrifft die anweisenden Behörden und untersucht innerhalb des Verwaltungsorganismus selbst die Uebereinstimmung der ertheilten Anweisungen mit den gesetzlichen, etatmäßigen und den Verordnungsbestimmungen je der vorgesetzten Behörde. So soll die Rechtmäßigkeit der wirklichen Ausübung des finanziellen Anweisungsrechts geprüft werden, zugleich auch wohl die Zweckmäßigkeit der hierbei getroffenen Maßregeln. Die Verwaltungscontrole wird zur Staatscontrole in ihrer Anwendung auf die obersten in Finanzsachen verantwortlichen Verwaltungsorgane, daher insbesondere für den Finanzminister und für die mit und neben ihm verantwortlichen Minister, in der absoluten Monarchie gegenüber dem Staatsoberhaupt, in der constitutionellen diesem, sowie der Volksvertretung gegenüber. Der Schwerpunct der Prüfung liegt daher bei der Staatscontrole in der Untersuchung der Uebereinstimmung zwischen der durch das finanzielle Anweisungsrecht bewirkten wirklichen Finanzgebahrung und den gesetzlichen Vorschriften, speciell dem Etatsgesetz. Diese Controle richtet sich besonders auf die Ermittlung etwaiger eigenmächtiger Abweichungen der obersten verantwortlichen Verwaltungsorgane vom Etat, betrifft daher namentlich Etatsüberschreitungen bei den Ausgaben, unstatthafte Uebertragungen, auch außeretatmäßige Ausgaben u. dgl. m. Practisch ist die Staatscontrole deshalb vornemlich erst geworden, wenn auch nicht erst da entstanden, im Staate mit verfassungsmäßiger Mitwirkung einer Volksvertretung bei der Feststellung des Etats. Alle eigenmächtigen Abweichungen bedingen hier eine nachträgliche Genehmigung durch die Factoren der gesetzgebenden Gewalt, um welche die verantwortliche Regierung einzukommen hat: die Bitte um „Indemnität" im heutigen Staatsrecht.

2. Organisation der Controle.

§ 12. Die Controle in ihren drei genannten Arten muß natürlich von fachmännisch befähigten und ihre Aufgabe gewissenhaft erfüllenden Organen ausgeübt werden, worauf bei der Organisation zunächst das Augenmerk zu richten und wonach die Cautelen zu treffen sind. Im Uebrigen ist dafür zu sorgen, daß die Controlorgane unabhängig den zu controlirenden Behörden und Beamten gegenüber und durch ihre eigene Verantwortlichkeit zur Vornahme einer wirksamen Controle gedrängt sind. So insbesondere auch bei der Verwaltungs- und der Staatscontrole. Die Unabhängigkeit bei letzteren muß mit besonderen staatsrechtlichen Bürgschaften sicher gestellt werden.

Die Organisation der Controle ist sonst in verschiedener Weise denkbar und zeigt in der Praxis in Verbindung mit der gesammten Verwaltungsorganisation und den Verfassungsverhältnissen manche kleinere Verschiedenheiten. Doch kann man zwei practische Hauptsysteme unterscheiden: die Rechnungs- und Verwaltungscontrole durch die nächstvorgesetzte Verwaltungsbehörde und die Controle, eventuell und zweckmäßig nach und neben der ersten, für den ganzen Staatshaushalt von Oben bis Unten durch eine eigene selbständige oberste Behörde, welche alsdann auch die Staatscontrole über die obersten verantwortlichen Finanzverwaltungsorgane (das Finanzministerium) ausübt, oder, genauer gesagt, wie in unseren heutigen Verfassungsstaaten, alles Erforderliche vorbereitet, um dem Staatsoberhaupt und der Volksvertretung die im Grunde ihnen zufallende Staatscontrole zu ermöglichen. Dies zweite System ist das in unseren Staaten, besonders seit der neueren Aera der „Verfassungen", eingebürgerte und im Ganzen bewährte. Es wird aber zweckmäßig mit dem ersten combinirt. Hier fungirt also eine oberste Behörde, der Oberste Rechnungshof (Oberrechnungskammer), für alle drei Arten der Controle. Sie wird, zur Garantie ihrer Unabhängigkeit, den Ministerien nicht subordinirt, sondern coordinirt, unmittelbar unter das Staatsoberhaupt gestellt, erhält passend eine collegiale Verfassung, ihre Mitglieder dieselbe Rechtsstellung wie Richter. Dieser Rechnungshof hat dann u. A. dem Staatsoberhaupt über seine Thätigkeit jährlich Bericht zu erstatten, die Verwaltungsbehörden (die anweisenden, eventuell auch die Geld verwaltenden) zur Erklärung und Beseitigung der gefundenen Mängel aufzufordern, verbliebene Mängel, insbesondere Etatsüberschreitungen u. dgl., direct oder durch Vermittlung einer obersten Verwaltungsbehörde (Finanzministerium) zur endgiltigen Erledigung, zur nachträglichen Genehmigung u. s. w. dem Staatsoberhaupt und der Volksvertretung kund zu geben, und kann auch an der Aufstellung des Rechnungsabschlusses betheiligt werden, wobei er dann seine Bedenken („Monita") anbringt.

In Preußen hat schon in der Zeit der absoluten Monarchie eine Oberrechenkammer bestanden, mit tüchtiger Organisation und finanztechnisch befriedigender Leistung. S. bes. Instr. v. 18. Dec. 1824, auch v. 11. März 1831. Zum Organ der Vorbereitung der Staatscontrole für die Kammern wurde sie durch Art. 104 der Verfassung von 1850. Ein Specialgesetz vom v. 27. März 1872 hat ihre Stellung, Einrichtung und Befugnisse geordnet. Die preußische Oberrechenkammer fungirt, erweitert, bisher auch als Rechnungshof des Deutschen Reichs (norddeutsches Gesetz vom 4. Juli 1868 und Reichsges. v. 11. Febr. 1875). — In Baiern liegt mehr wie in Preußen (wo es allerdings nominell auch so ist) der Schwerpunct der Thätigkeit des obersten Rechnungshofs in der Superrevision, während die erste Revision der Finanzrechnungen durch die eigenen Rechnungscommissariate der Kreisregierungen und für die Rechnungen gewisser Centralstellen durch die dem Fin.min. unterstehende Rechnungskammer erfolgt. Verordn. v. 11. Jan. 1826 u. 23. Dec. 1868. — In Oesterreich besteht ein gemeinsamer Rechnungshof für den gemeinsamen Haushalt des Gesammtstaats und ein besonderer in West-Oesterreich, Verordnung v. 21. Nov. 1866, u. A. verfaßt er den Centralrechnungsabschluß für das vorletzte Verwaltungsjahr. Die Rechnungscontrole wird sonst durch die den anweisenden Central- und Landesbehörden beigegebenen Rechnungsdepartements, welche die Anweisungen auch zu contrasigniren haben, ausgeübt. — Bes. beachtenswerth in staatsrechtlicher Beziehung und abweichend von den deutschen Einrichtungen ist die Stellung des Rechnungshofs in Belgien. Derselbe ist hier Organ des Parlaments, seine Mitglieder werden von der Kammer der Abgeordneten gewählt, er fungirt direct für die Staatscontrole, neben der Rechnungs- und Verwaltungscontrole. Er hat auch für eine große Reihe von Ausgabe-Anweisungen die sog. Visacontrole (s. u.). Hauptges. v. 29. Oct. 1846. — In Frankreich mit der Rechnungscontrole, nur in beschränktem Maaße mit der Verwaltungscontrole betraut der als förmlicher Gerichtshof eingerichtete Oberste Rechnungshof (cour des comptes). S. Hock S. 111, Kaufmann, Kap. 4, Art. cour d. comptes in Block's dict. de l'admin. — Ueber das mehrfach abweichende, nur im Zusammenhange mit den brit. parlam. und Verwaltungseinrichtungen verständliche Controlwesen Englands s. Gneist, engl. Verwaltungsrecht 2. A. II, S. 845, auch Tüb. Zeitschr. B. 33 S. 72 ff. —

3. Die Ausführung der Controle.

§ 13. Sie gestaltet sich nach den drei genannten Arten verschieden. Bei der Rechnungscontrole werden die Rechnungen der Rechnungsleger mit den Belägen geprüft,

über gefundene Mängel mit ihnen direct oder durch die vorgesetzte Verwaltungsbehörde verhandelt, unerledigt gebliebene Mängel diesen letzteren, strafbare zur Verfolgung, angezeigt, der Befund durch einen Entscheid der Controlbehörden festgestellt, welcher dann eventuell dem Rechnungsleger als Entlastungsbeleg dient.

Die Verwaltungscontrole gegen die anweisenden Behörden kann auf zweierlei Weise stattfinden, entweder als vorgängige Controle, indem durch eine eigene Visirungs- oder Contrasignaturinstanz die von den competenten Verwaltungsbehörden ausgestellten Anweisungen, insbesondere Zahlungsanweisungen auf ihrer Rechtmäßigkeit und Richtigkeit geprüft und unterzeichnet werden, bevor sie an die Cassen zum Vollzug gehen („Visacontrole", besonders in Belgien, Italien, hier auch von politischer Bedeutung; Frankreich, Oesterreich, hier nur von technisch-administrativer Bedeutung); oder die Verwaltungscontrole wird, wie die Rechnungscontrole, nachträglich, insoferne als Verwendungscontrole geübt: „nachträgliche Controle", „Controle ex post" (deutsche Staaten). Die Visacontrole erscheint zwar principiell richtiger und practisch wirksamer, weil sie eben vorher erfolgt, wird auch mitunter als Garantie des Rechtsstaats verlangt (Gneist). Sie ist indessen mit dem glatten Gang der Verwaltung, zumal in einem großen Staate schwer vereinbar und setzte dann einen großen Apparat zu ihrer Ausübung voraus. Auch in Belgien bestehen wichtige Ausnahmen von ihr. Bei der nachträglichen Controle dreht es sich um die Prüfung der Uebereinstimmung der Anweisungen mit den gesetzlichen Vollmachten der anweisenden Behörden, speciell mit den Etatssätzen. Bedenken sind durch Erörterungen zwischen dem Controlorgan und der Behörde zu bereinigen, unerledigt bleibende zur Kenntnißnahme und eventuell Entscheidung der vorgesetzten Behörde auszutheilen. Betreffen die Monita die obersten Behörden, bez. das Finanzministerium selbst, so sind sie, als Material zur Ausübung der Staatscontrole, an die gesetzgebenden Factoren zur Entscheidung zu bringen, regelmäßig in dem Jahrescontrolbericht, den der Oberste Rechnungshof behufs Ermächtigung der Staatscontrole zu erstatten hat. Mit erforderlicher nachträglicher Genehmigung von eigenmächtigen Etatsabweichungen, von außeretatsmäßigen Ausgaben und Ertheilung der Entlastung der verantwortlichen Finanzverwaltung schließt dann die Sache ab (s. flg. §)[7].

6. Der Rechnungsabschluß[8].

§ 14. Der Rechnungsabschluß für die Finanzperiode, gewöhnlich also für das Finanzjahr, betrifft gegenwärtig nach dem Princip der fiscalischen Casseneinheit den ganzen Staatshaushalt, setzt daher den Abschluß bei allen einzelnen Einnahme- und Ausgabezweige voraus. Die Schwierigkeit liegt hier in der Restrechnung (§ 10), welche, immer mehr oder weniger unvermeidlich, in einigen Dienstzweigen besondere Mühe macht, so bei der Staatsschuldenverwaltung und den Materialverwaltungen (Heer, Flotte, Bauten) im Ausgabedienst, bei den Betriebsverwaltungen, bei gewissen Steuern im Einnahmedienst. Je nach den in einem Staatshaushalt vorkommenden Zweigen und nach den darin obwaltenden Verhältnissen muß nothgedrungen öfters eine längere Zeitdauer der Restrechnung gewährt werden, was den Rechnungsabschluß dann verzögern kann. Aus practischen Gründen und um der Controle, besonders der Staatscontrole Willen ist es erwünscht, den Rechnungsabschluß nicht gar zu lange nach Ablauf des Finanzjahrs hinaus zu zögern. Erst das abgeschlossene Ergebniß gestattet die genaue Vergleichung mit dem Etats-Soll, daher die Vornahme der Verwaltungs- und Staatscontrole für den ganzen Haushalt.

Der practischen Schwierigkeiten sucht man auf verschiedene Weise Herr zu werden.

7) Wagner, Fin. I. 3. A. § 140. 141.

8) Dieser Gegenstand steht mit dem Zahlungs-, Rechnungs- und Controlwesen in engem Zusammenhang, nach der finanztechnischen und nach der staatsrechtlichen Seite. S. o. Liter. bei d vorigen Abschnitten. Wagner, Fin. I. 3. A. § 144 ff. S. 324—335, auch § 132 ff.

Zunächst dadurch, daß von Seiten der Verwaltungs-, der anweisenden, der Geld verwaltenden oder Cassenbehörden und der Controlorgane thunlichst Alles geschieht, was in ihrer Macht ist, um die Ein- und Ausgänge der Soll-Rechnung eines Finanzjahres innerhalb dieses Jahres selbst zu bewerkstelligen, sie also hier schon in die Ist-Rechnung zu bringen (§ 10). Weiter werden die Rechnungen und die Cassen noch eine Zeitlang für Anweisungen, Auszahlungen und Zahlungsannahmen auf Rechnung des Vorjahrs nach dessen Ablauf offen gehalten und bis zum Ablauf dieses Termins in die Ist-Rechnung gebracht. Die Dauer dieser Frist muß auf Grund der Erfahrung festgesetzt werden, im Allgemeinen nicht zu lange, verschieden allenfalls nach einzelnen Zweigen (einige Monate bis höchstens ein Jahr). Hiernach kann man den Rechnungsabschluß der Ist-Rechnung eintreten lassen und durch gleichzeitige Uebersicht der nach der Soll-Rechnung noch vorhandenen Activ-Ausstände und Passiv-Ausstände die Daten für die Vergleichung zwischen Etat und Ergebniß gewinnen. So kommt man zu einem *früheren* Abschluß, nicht all zu lange nach dem Ablauf des Finanzjahrs. Wenn jedoch noch ein bedeutendes Soll in die Rest-Rechnung übergeht, so hat man es indessen immerhin doch nur mit einem provisorischen Ergebniß zu thun, da es eben darauf ankommt, in wie weit sich das Soll später verwirklicht.

Die Reste selbst lassen sich verschieden behandeln. Entweder führt man für die Reste jedes einzelnen Jahres, welche nach Ablauf des Termins der Offenhaltung der voraufgehenden Jahresrechnung noch geblieben sind, noch mehrere Jahre hindurch eine aparte Rest-Rechnung dieses Jahres und schließt erst alsdann endgiltig die Rechnung desselben, so im Wesentlichen in Frankreich, wobei nur die dann noch verbleibenden Reste wie im Folgenden behandelt werden. Oder man fügt die Reste aus dem Soll der Restrechnung der Soll-Rechnung des nächsten Jahres im Ganzen hinzu und nimmt sie bei ihrer Realisirung in dessen Ist-Rechnung auf. Jede Soll-Rechnung des laufenden Jahres übernimmt daher hier die Rest-Rechnung des abgeschlossenen und überträgt ihre eigene Restrechnung auf das folgende Jahr. So, mit einigen Verschiedenheiten, bei uns. Dies zweite Verfahren ist zwar principiell nicht so correct wie das erste, aber einfacher und es gestattet frühere Definitiv-Abschlüsse, ein erheblicher practischer Vortheil. Die Ergebnisse der einzelnen Jahre schwanken dabei, je nach der Differenz zwischen der übernommenen und der übertragenen Rest-Rechnung, mehr wie bei dem ersten Verfahren. Das gleicht sich aber in einer längeren Reihe von Jahren aus. Man bezeichnet alle diese Puncte als die Frage der „Trennung der Jahresdienste."

Die Organe der Controle, speciell der Oberste Rechnungshof üben dann nach dem Rechnungsabschluß besonders die Verwaltungs- und die Staatscontrole in der Weise aus, daß sie die unerledigten Abweichungen zwischen dem Etats-Soll (eventuell incl. der übernommenen Rest-Rechnung) und dem Ergebniß der Gesammt-Ist-Rechnung (eventuell incl. der übertragenen Rest-Rechnung) constatiren und dem Staatsoberhaupt und der Volksvertretung zur Entscheidung stellen. In dem practisch wichtigsten Falle, bei den Ausgaben, kommen hier die Etatsüberschreitungen, nach den Abschnitten (Kapiteln, Titeln u. s. w.), in welchen das Budget votirt wurde, ohne Recht zu Uebertragungen Seitens der Regierung, dann die außer-etatmäßigen Ausgaben in Betracht. Nach Erledigung dieser Puncte erhält die Finanzverwaltung das „*Absolutorium*", die Entlastung oder Decharge, bez. die Indemnität für eigenmächtige Abweichungen vom Etat[9]).

9) Ueber die Trennung der Jahresdienste in Frankreich, ein sehr complicirtes Verfahren, s. *Wagner*, Fin. 3. A. I. § 133, *Hock*, S. 93, Art exercice in *Block's* diction. Die Prüfung des Rechnungsabschlusses auf Grund des Berichts der Oberrechenkammer ist im constitut. Staate wieder ein wichtiger staatsrechtlicher Act Manche schwierige Punkte im Einzelnen. Die ganze Materie der Votirung des Etats und der Prüfung der Rechnung Seitens der Volksvertretung ist ein geeigneter Gegenstand für ein umfassendes bezügliches Gesetz, wie ein solches im deutschen Reich wiederholt versucht, aber bisher nicht zu Stande gekommen ist. Es knüpfen sich daran

Zu den Aufgaben der formellen Ordnung des öffentlichen Haushalts und speciell der Buch- und Rechnungsführung gehört endlich noch die *Inventarisirung* des öffentlichen Vermögens und die Buchführung über *Bestand* und *Veränderungen* der betreffenden unbeweglichen und beweglichen Objecte, wobei regelmäßig nach einzelnen Verwaltungszweigen, welchen die Objecte überwiesen sind, vorgegangen wird. Es kann so eine förmliche Material-Rechnung geführt werden müssen. In den Betriebsverwaltungen des Staatshaushalts hat sich an diese Rechnung auch eine Geldwerth-Bestands-Rechnung nach kaufmännischen Grundsätzen anzuknüpfen[10]).

2. Materielle Ordnung der Finanzwirthschaft oder Grundsätze für die Deckung des Finanzbedarfs.

Rau, Fin. I. § 39—41, II. § 463—470; *Stein* I. 60—72; *Wagner*, Fin. I. 2. Aufl. § 54—55, 57—67, auch § 30—37, z. Th. erweitert in d. 3. Aufl., I, 1. Buch, Cap. 3, § 60—77; s. auch Grundlegung 1. Abtheil., Cap. 4 (Staat, volkswirthsch. betrachtet, bes. § 171—183). *Ders.*, Ordn. d. österr. Staatshaush. Abschnitt I. Dann die hier mit zu berücksichtigende neuere, principiell erörternde Literatur über den Staatscredit, s. o. S. 477, bes. *Dietzel*, *Wagner*, *Laspeyres*, *Sötbeer*, *Nasse* a. a. O., jetzt namentlich auch *Schäffle* in den gen. Artikeln in d. Tüb. Zeitschr. 1883 u. 84[11]). S. auch *Seidler*, S. 8 ff.

1. Das Problem.

§ 15. Die beste, auch durch alle staatsrechtlichen Cautelen verbürgte *formelle* Ordnung der Finanzwirthschaft bleibt doch immer nur eine — *formelle Ordnung* und bietet daher an sich noch keine Garantie für ein *dauerndes Gleichgewicht* des öffentlichen Haushalts. Eine solche Garantie liegt nur in einer richtigen *materiellen* Ordnung, diese aber besteht in nichts Anderem als in der *Befolgung richtiger Grundsätze für die Deckung des Finanzbedarfs*. Die Aufstellung und Begründung solcher Sätze oder einer „*Theorie der Deckung des Finanzbedarfs*" ist die *eigentlich finanzwissenschaftliche* Aufgabe in Bezug auf die Ordnung der Finanzwirthschaft. Alles was die erörterte formelle Controle betrifft, ist doch mehr *finanztechnischer* und *öffentlichrechtlicher* Art. Die Finanzwissenschaft hat für die Lösung jener Aufgabe auf die *Volkswirthschaftslehre* zurückzugreifen und mit ihren theoretischen Sätzen der practischen *Finanzpolitik* den Weg zu weisen.

Eine Theorie der Deckung des Finanzbedarfs muß zunächst an eine *Gliederung* dieses Bedarfs nach einem besonderen Merkmal, nemlich nach dem *inneren Moment der Dauer der mit einer Ausgabe (Ausgang) sicher oder muthmaßlich erzielten Wirkungen*, daher auch nach dem *volkswirthschaftlichen Charakter* der mittelst dieser Ausgabe bewerkstelligten *Güterverwendungen*, anknüpfen. Für die verschiedenen Kategorieen des Finanzbedarfs, welche sich hierbei ergeben, sind alsdann *correspondirende Deckungsmittel* oder *Kategorieen von Eingängen* (Einnahmen und sonstigen Eingängen) zu suchen und diese Gattungen des Bedarfs und der Eingänge in *Combination zu bringen*. So ergiebt sich die wissenschaftliche Lösung des Problems. Dieselbe ist zugleich eine Lösung der Frage, *ob und wie weit der öffentliche Credit* im öffentlichen Haushalte unserer Zeit an-

freilich auch manche besondere Streitpunkte der politischen Parteien. S. d. neue *italien*. Gesetz v. 17. Febr. 1884 über Generalrechnungswesen.

10) *Wagner*, Fin. I. 3. A. § 148.

11) Eine Auseinandersetzung mit Schäffle über die Punkte, in denen wir auseinander gehen, ist an diesem Orte unmöglich. Die erneute Prüfung meiner Theorie an Schäffle's Theorie hat mich zu noch vorsichtigerer Formulirung einiger früher auch von mir — wie vollends zuerst von *Dietzel* — zu absolut hingestellten Sätze, Regeln und Forderungen und zur Modification einiger Nebenpunkte bestimmt, aber umfassendere sachliche Aenderungen habe ich gleichwohl auch Schäffle's gedankenreichen Ausführungen gegenüber doch nicht für geboten gehalten. In der Benützung des Papiergeldes ist Schäffle mir etwas zu optimistisch. Sonst stimmt er mir öfters bei, doch hat er mehrfache, mitunter erheblichere Abweichungen von der hier (und eingehender in meinen früheren bezüglichen Arbeiten) aufgestellten Theorie der Bedarfsdeckung.

gewendet werden darf, soll und kann; das ist der *materielle* Theil oder die *eigentlich principielle* Frage in der Lehre vom öffentlichen Credit, eine Lehre, aus welcher dann nur noch der *formelle* Theil, die Untersuchung der *Formen*, in welchen Credit aufgenommen wird, übrig bleibt (u. S. 513 ff.). Es wird daher in diesem Abschnitt jene principielle Frage vom öffentlichen Credit gleich mit erledigt. Bei dieser Behandlung des Gegenstandes zeigt sich auch am besten das in gewissen Grenzen naturgemäße und principiell Berechtigte der Benutzung des Credits neben der Besteuerung, dem Gebührenwesen und den Erwerbseinkünften im öffentlichen Haushalt.

1. *Die Gliederung des Finanzbedarfs* (nach dem angegebenen Moment).

§ 16. Man bedient sich hier passend der Terminologie: „*ordentlicher*" und „*außerordentlicher*" Bedarf [12]) (mit weiterer Gliederung des letzteren). Diese Ausdrücke können und werden aber auch noch in anderem Sinne gebraucht, insbesondere nach der *Zeit des Eintretens des Bedürfnisses und Bedarfs* (auch nach dem Umstand, ob dieses voraus zu bestimmen war oder nicht), die gewöhnlich gemeinte Bedeutung, wenn man die Ausdrücke braucht, aber die theorethisch und practisch gegenüber unserer obigen viel weniger wichtige Unterscheidung; ferner kann man jene staatsrechtliche Unterscheidung eines stabilen und wandelbaren Budgets (§ 7) auch wohl mit jenen technischen Worten bezeichnen. Man hat es dann also mit einer dreifachen Bedeutung der Ausdrücke zu thun, die auseinandergehalten werden muß [13]).

I. *Ordentlicher* Finanzbedarf („*eigentliche* ordentliche" Ausgabe, „*Normalerforderniß*") ist „die periodische regelmäßige Zuführung umlaufenden Capitals in den öffentlichen Haushalt, d. h. der Aufwand an Gütern, welcher *innerhalb* einer „Productions"- (d. i. Finanz-) Periode *definitiv* im staatlichen (communalen u. s. w.) Productionsproceß zugesetzt wird, seinem *vollen Werthe nach* in die producirten Güter (d. i. die Staatsleistungen) übergeht und sich eben deshalb *in jeder Periode* (Jahr) *in demselben Betrage wiederholen muß*" (*Wagner*, Fin. I. 3. A. S. 137).

Hierher gehören daher alle diejenigen Ausgaben, welche durch den jeweiligen Bereich der Thätigkeit und durch das bestehende Verwaltungssystem des betreffenden öffentlichen Körpers (Staats) jährlich in demselben Betrage erforderlich werden; von *neuen* Ausgaben mithin deren *bleibender* Theil. Der *regelmäßige* Verwaltungs- und Betriebsaufwand für das Reinertrag gebende Staatseigenthum, für die Regale, Monopole, die neulichen Erhebungskosten der Gebühren und Steuern, der *regelmäßige* Aufwand für die Central-, Militär-, Civilverwaltung und die öffentliche Schuld (deren *Zinsen*, nicht ohne Weiteres deren *Tilgung*, s. u. § 29) ist demnach beim Staatshaushalt hierher zu setzen. Dieser Aufwand entspricht in der That, wenn man den öffentlichen Haushalt und den öffentlichen Körper, für den jener fungirt, als die *Eine* „öffentliche Wirthschaft" betrachtet, wie es geschehen muß (*Wagner*, G. § 154 ff., 161 ff.), dem Aufwand, welcher in der gewöhnlichen Productionswirthschaft durch das verbrauchte umlaufende Capital dargestellt wird.

Die *Wirkungen* dieses einmal verausgabten Finanzbedarfs kommen in den Wirkungen der bezüglichen „öffentlichen Dienstleistungen" auch vornemlich, zum Theil ausschließlich in der betreffenden Finanzperiode „zur Consumtion". Theilweise können sie aber auch von längerer Dauer sein, also in folgende Perioden hineinragen. Indessen verlangt doch jede neue Periode im Wesentlichen dieselben öffentlichen Dienste in gleicher Art, gleichem Umfang, von einer gleichen Zahl Personen, von gleichen Instituten von Neuem — im Justiz-, Polizei-, Unterrichts-, Verkehrs-, Militärwesen u. s. w. [14]).

12) S. auch in diesem Bande Abh. II. Staatsausgaben.

13) *Wagner*, Fin. I. 2. A. § 54—56, 3. A. § 62—64. Wesentlich dieselbe Unterscheid. bei *Schäffle*, Tüb. Ztschr. 1883 S. 276. Gut zeigt er, daß d außerordentliche Bedarf *keine abnorme* Erscheinung, sondern der Ausfluß der *kurzfristigen* Periodicität der Etatszeiträume ist, eb. S. 286 ff. Detaillirte weitere Gliederung der Bedarfe und Deckungen nach verschiedenen Eintheilungsmerkmalen eb. S. 295—319.

14) Dieser Umstand bedingt eben die Scheidung dieses „ordentlichen" vom außerordentlichen Bedarf und erscheint mir als der wesentlichste für

II. *Außerordentlicher* Finanzbedarf (im *allgemeinen* oder *weiteren* Sinne im Unterschied von dem unter B genannten) ist „der *unperiodisch*, im *größeren* Betrage meist nur *von Zeit zu Zeit* stattfindende Aufwand an Gütern (Geld), dessen Wirkungen nothwendig oder regelmäßig *über die laufende Finanzperiode hinüberragen*". Daher hier eine gesteigerte Productionsfähigkeit des betreffenden öffentlichen Körpers (Staats), eventuell auch ein vergrößerter Reinertrag aus Objecten von Erwerbseinkünften und Anstalten der Gebührenerhebung oder statt dessen wenigstens, aber auch unter Umständen zugleich damit verbunden, eine gesteigerte Productionsfähigkeit der Volkswirthschaft gerade *in Folge* dieses wieder fortfallenden Aufwands in den kommenden Finanzperioden; oder doch, wenn jene günstigen Folgen nicht vorliegen sollten, der muthmaßliche Wegfall dieses Aufwands nach Ablauf der Periode, in der er vorkam. Danach zerfällt dieser außerordentliche Finanzbedarf in folgende Unterarten:

A. Ein solcher Aufwand, welcher die *Grundlage einer dauernden Nutzung* ist, insofern eine *stehende Capitalanlage*, eventuell ein „*Immaterialcapital*" für die Volkswirthschaft oder auch zugleich für den öffentlichen Körper darstellt.

Hier treffen die vorausgehenden Merkmale genau zu. Es handelt sich hierbei wieder um *zweierlei*, entweder 1) um eine *privatwirthschaftliche* Capitalanlage des Staats u. s. w. für den Erwerb eines Reinerträge gebenden, also *rentablen* Objects, als einer Quelle von Erwerbseinkünften oder Gebühreneinnahmen (beides principiell zu unterscheiden, practisch oft in einander übergehend — Beispiele sind: Erwerb, erste Anlage, Kauf, Melioration von Domänen, Forsten, Bergwerken, Fabriken, Banken, *Eisenbahnen*, Post- und Telegrapheneinrichtungen u. dgl. m. —); oder 2) es kommt eine — wenn auch nicht rentable, so doch volkswirthschaftlich und staatlich *productive* „*staatswirthschaftliche*" Capitalanlage in Betracht, vielfach gerade hier die Schaffung eines (staatlichen u. s. w.) *Immaterialcapitals*: Aufwand für große öffentliche Reformen in der Militär-, Civil-, Finanzverwaltung (z. B. neues Bewaffnungssystem, Herstellung oder Erweiterung der Kriegsmarine; Justiz-, Unterrichtsreform; Durchführung großer Reformen der volkswirthschaftlichen Rechtsordnung wie Grundlastenablösung oder Aufwand und einmalige Maßregeln zur Hebung der Landescultur durch Canal-, Straßenbau, durch Vorschüsse oder Dotationen zur Bewerkstelligung von Verbesserungen des privaten Landbaues [Be-, Entwässerungswesen], der Industrie u. s. w.; einmaliger Aufwand für Steuerkatasterreformen u. dgl. m.). Gerade je mehr der Staat und die Selbstverwaltungskörper direct für die Förderung der Volkswirthschaft durch Reformen und Maßregeln wie die genannten thun, desto gewichtiger wird dieser Aufwand für die „staatswirthschaftliche Capitalanlage". Er wird vollends wachsen, je mehr eine „positive Socialpolitik" des Staats durchdringt.

Es ist dabei übrigens weder nothwendig noch zweckmäßig, die Unterscheidung zwischen dem ordentlichen und dem hier besprochenen außerordentlichen Bedarf in seinen zwei Arten in der Praxis bis auf die Spitze zu treiben, d. h. hier bis ins Kleine hinein durchzuführen. Jeder *Neubau* für einen öffentlichen Verwaltungszweig z. B. ist, principiell betrachtet, eine solche stehende Capitalanlage und gehört insofern an sich mit seinen Kosten nicht zum ordentlichen Bedarf. Da aber solche Neubauten in jedem größeren öffentlichen Körper ziemlich regelmäßig jedes Jahr wiederkehren, empfiehlt es sich, den Aufwand *hier* zum ordentlichen Bedarf zu rechnen, während er z. B. in einer kleinen Gemeinde, die in längeren Zeiträumen einmal ein Schulhaus baut, recht wohl, sogar richtiger, zum außerordentlichen Bedarf gesetzt werden kann. Vgl. *Schäffle* a. a. O. Tüb. Z. 1883 S. 278 ff. Seine Ausführungen eb. 1884 S. 136 ff. beweisen übrigens nur gegen den Mißbrauch des Begriffs „Immaterial-Kapital", nicht gegen den Begriff selbst.

B. Ein solcher Aufwand, „welcher *vorübergehend* in einzelnen Finanzperioden durch *abnorme*, sich zeitweilig der Verwirklichung der öffentlichen oder Staats-Zwecke

diese Scheidung und für die Theorie und Praxis der Bedarfsdeckung. Z. Th. etwas abweichend *Schäffle*, Tüb. Z. 1883, S. 318, 1884 S. 133 ff. Eine Erweiterung des Begriffs „außerordentlicher" Bedarf auf das *Plus* des normalen Bedarfs, eb. S. 293.

entgegenstellende Schwierigkeiten verursacht wird" und sich dann regelmäßig als ein entsprechender definitiver Verlust an Sachgütern für die Volkswirthschaft darstellt, dem wenigstens in der Regel kein materieller oder immaterieller Gegenwerth wie in den Fällen unter A gegenübersteht. Hierher gehört vor Allem der Kriegsaufwand und Aehnliches (innere Unruhen, öffentliche große Nothstände, Elementarkatastrophen). Man kann diesen Aufwand den „eigentlichen" außerordentlichen oder den außerordentlichen im engeren Sinne nennen.

Das Merkmal des „Unperiodischen" und „des, wenn einmal vorgekommen, nicht gleich Wiedervorkommens" theilt dieser Aufwand mit dem unter A besprochenen, was eben die Zusammenfassung beider in diesem Puncte und die Gegenüberstellung zum ordentlichen Bedarf rechtfertigt. Aber der durchgreifende Unterschied ist doch unverkennbar; die direct oder indirect für den Staat u. s. w. oder für die Volkswirthschaft productive Wirkung (eventuell selbst zu Rentenerträgen für die Finanzen führend) dort, die gerade entgegengesetzte Wirkung hier.

Daher war es von Dietzel, welcher sich um diese Theorie der Bedarfsdeckung zuerst ein originelles Verdienst erworben hat, falsch, den außerordentlichen Bedarf im weiteren Sinne nicht, wie es oben geschehen ist, zu zerlegen. Seine Theorie für die Wahl der Deckungsmittel paßt — soweit überhaupt die Verwendung der Ausgaben entscheidet, was nicht allein der Fall ist, § 17 — nur für die Kategorie (A), bloß ganz bedingt, meist gar nicht für die Kategorie (B). S. Dietzel's Syst. d. Anl., u. A. S. 148 ff., 152, Berichtigung schon in meiner Ordn. d. österr. Staatshaush. S. 18, 37 ff. An demselben Fehler leidet auch heute noch die Theorie von Stein, bei welchem in allgemeinsten Sätzen hier jener Unterschied ganz verschwindet und so eine höchst bedenkliche Rechtfertigung der weitestgehenden, mißbräuchlichen Anwendung des Staatscredits gegeben wird (Stein I. 61 ff., II. 343 ff., 464 ff.). Ein „Anlagecapital der Staatswirthschaft", wenn das nicht eine bloße irre führende Wortspielerei sein soll, ist die Staatsschuld in den obigen Fällen unter (A); dagegen meistens nicht in dem leider practisch wichtigsten Falle, bei Kriegs- u. dgl. Aufwand und auch in der Regel nicht bei der Deckung von Deficiten im ordentlichen Etat. Hier kann von einer „Leistungsfähigkeit der Anlage im Verhältniß zur Verbindlichkeit, welche sie auflegt" (Stein II. 465), nicht ernstlich gesprochen werden. Gegen Stein schon meine Ordn. d. öst. St.H. S. 17. Das Verhängnißvolle einer solchen Theorie wie der Stein'schen liegt auf der Hand und wird durch die Finanzgeschichte des Staats, in dem Stein nun schon so lange lebt und wirkt, Oesterreichs, am besten bezeugt. Auch Schäffle's Theorie der Deckung ist mir in Bezug der Deficite im ordentlichen Etat nicht ganz unbedenklich, wenn ich auch die Bedeutung seiner Darlegungen grade in diesem Puncte nicht verkenne, und er weit entfernt von Stein's gen. Lehre ist, s. z. B. Tüb. Z. 1884 S. 135 ff.

2. Die Wahl der Deckungsmittel oder der Arten der Eingänge.

§ 17. Für die bloß formelle Ordnung der Finanzwirthschaft würde es genügen, irgend welche Deckungsmittel in der Höhe des Finanzbedarfs zur Verfügung zu haben, — wenn nicht auch dabei schon auf die nothwendige Nachhaltigkeit solcher Mittel, auf die Wirkungen der letzteren und auf die Weiterwirkungen der einmal zur Realisirung, d. h. zur Verausgabung gebrachten Bedarfskategorieen Rücksicht zu nehmen wäre. Für die richtige materielle Ordnung der Finanzwirthschaft ist die Beachtung dieser letzteren Puncte aber geradezu entscheidend. Die Zerrüttung des Finanzwesens vieler Staaten, die Verschlechterung ihres Credits ist regelmäßig durch Verstöße in Betreff der Wahl der richtigen Deckungsmittel verursacht, mindestens dadurch noch sehr gesteigert worden. Es handelt sich hier also um eine practische Frage ersten Ranges. In der Wahl der richtigen Deckungsmittel liegt allein die Bürgschaft für dauernde Erhaltung des Gleichgewichts in den öffentlichen Haushalten und für die stete Erfüllung des obersten Postulats (§ 4).

Diese Wahl muß nun nach zweierlei Rücksichten, welche in Combination zu treten haben, erfolgen: einmal nach den dargelegten Wirkungen und dem volkswirthschaftlichen Charakter der Bedarfskategorieen, als Güterverwendungen in der Volkswirthschaft vermittelst öffentlicher Haushalte, sodann nach den noch darzulegenden

Wirkungen der einzelnen Kategorieen von Eingängen, als Güterheranziehungen für die Zwecke der öffentlichen Haushalte, bez. Körper, aus der Volkswirthschaft. Es handelt sich hierbei um die Unterscheidung der beiden Hauptarten von Eingängen, nemlich von eigentlichen (meist speciell sogenannten ordentlichen) Einnahmen, d. h. den Reinerträgen der Objecte der Erwerbseinkünfte, des Gebührenwesens und der Steuern einerseits, dann von sogenannten „außerordentlichen Einnahmen", d. h. den Eingängen aus der Aufnahme von Schulden und aus der Veräußerung von Eigenthum, namentlich sogen. werbendem oder Rente gebendem der öffentlichen Körper (Domänen-, Bergwerk-, Eisenbahnverkäufen u. dgl.) anderseits (§ 6): kurz gesagt und den practischen Hauptfall betrachtet, um die Wahl zwischen Steuern und Schulden. Die Betrachtung der volkswirthschaftlichen Wirkungen der Ausgänge, bez. Ausgaben führt zur Aufstellung einer — wenigstens möglichst inne zu haltenden — Unter- oder Minimalgrenze für die Benutzung der Besteuerung und einer Ober- oder Maximalgrenze für diejenige des Credits, genauer ausgedrückt zur Bezeichnung der Fälle, wo und bis wohin die Besteuerung als Regel genommen möglichst ausgedehnt werden muß, und anderseits der Credit höchstens benutzt werden darf. Die Betrachtung der volkswirthschaftlichen Wirkungen der Eingänge, bez. Einnahmen ergiebt aber alsdann erst weiter, ob und wie weit und in welchen Fällen der Credit innerhalb dieser Zulässigkeitsgrenze wirklich benutzt werden soll, oder doch besser statt seiner die Besteuerung auch hier Platz zu greifen hat.

Dietzel a. a. O. hat diese zweite Betrachtung unterlassen; der Fehler seiner vielfach ausgezeichneten und anregenden Arbeit über den Staatscredit. Er zieht der practischen Anwendbarkeit des letzteren daher eine zu weite Grenze, um so mehr, da er auch den Kriegs- und ähnlichen Aufwand nicht aus productiven Anleiheverwendungen ausscheidet. Berichtigung beider Punkte schon in meiner Ordn. d. österr. Staatshaush., dann in meiner Abh. Staatsschulden im Staatswörterb. Stein verfährt ähnlich wie Dietzel, so daß seine Behandlnng hier gar nicht genügt. Vgl. auch Nasse a. a. O. Schäffle Tüb. Z. 1883 S. 294 unterscheidet zwischen ordentl. und außerordentlichen Einnahmnn wie ich. Ich selbst habe, wie Dietzel, die Forderung, daß der ordentliche Bedarf durch ordentliche Einnahmen zu decken sei, früher auch absolut (als ein „Muß") gefaßt, so noch in d. 1. Aufl. dieses Werks und in der 3. Aufl. meiner Fin. I. Schäffle gesteht hier der eventuellen Benutzung des Credits einen weiteren Spielraum zu (Tüb. Zeitschr. 1883, 2. Artikel). Er begründet das mehrfach recht zutreffend, aber zu einer weiteren Concession, als sie in der nunmehrigen bedingteren Fassung des Postulats liegt, glaube ich doch nicht genöthigt zu sein. Geht man noch weiter, so begibt sich die Theorie m. E. einer sehr richtigen Warnung der Praxis vor einem „Zuviel" der Creditbenutzung, was mir doch bedenklich erscheint. Es handelt sich um eine theoretisch aufzustellende und zu begründende Regel, die für die Praxis eine möglichst zu befolgende Richtschnur darstellt. Bei laxerer Fassung wird die Durchbrechung der Regel durch Ausnahmen in der Praxis „bedenklich unbedenklicher".

§ 18. Grundsätze für die Wahl der Deckungsmittel[15]).

I. Nach den Wirkungen und dem volkswirthschaftlichen Charakter der unterschiedenen Arten des Finanzbedarfs, letztere als Güterverwendungen betrachtet, ergeben sich dann folgende Sätze:

1. Die ordentliche Ausgabe einer Finanzperiode sollte in der Regel möglichst vollständig durch ordentliche Einnahmen (Steuern) derselben Periode gedeckt werden. Insofern bestimmt die Höhe der Ausgaben hier regelmäßig diejenige der Einnahme. Abweichungen von dieser Regel in der Praxis werden sich nicht immer vermeiden lassen und kommen thatsächlich — bei der Deckung von Deficiten „im ordentlichen Etat", wenn letzterer bei Einnahme und Ausgabe nach der obigen Terminologie richtig aufgestellt

15) S. Wagner, Ordn. d. österr. Staatsh. S. 62, 63, 19—54; ders., Art. Staatsschulden im Staatswörterb. X. 7—21; ders., Fin. I. 2. A. § 59—63, 3. A. 65—75. Meine Abweichungen von Dietzel und Stein sind dort näher begründet. S. außer diesen bes. Nasse a. a. O., auch Laspeyres. Sötbeer kommt auf einem etwas anderen Wege doch eigentlich zu keinem sehr verschiedenen Ergebniß. In Einigem abweichend Schäffle a. a. O. Tüb. Z. 1883 S. 633 ff. (oberster Deckungsgrundsatz nicht bloß ein volkswirthschaftlicher).

ist — nur zu häufig vor. Das ist immer bedenklich und muß jener Regel gemäß möglichst bald — gewöhnlich womöglich durch Vermehrung der ordentlichen Einnahmen, mitunter auch durch Verminderung der Ausgaben — beseitigt werden. Der tiefere ökonomische Grund jener Regel liegt darin, daß die mit der ordentlichen Ausgabe bewerkstelligten öffentlichen Leistungen mit ihrem ganzen Werth in die Jahresproduction der Volkswirthschaft übergehen, in dem Finanzjahr meist völlig consumirt werden und sich jährlich, ceteris paribus, mit denselben Kosten widerholen müssen.

2. Der gesammte außerordentliche Aufwand (im weiteren Sinne, § 16 unter Nr. II.) darf, soweit es sich bloß um den Verwendungszweck handelt, durch Benutzung des Staatscredits gedeckt werden. Doch empfiehlt sich, auch nur von diesem Standpuncte die Frage betrachtet, schon hier eine Beschränkung dieser Benutzung auf die Fälle der privat- und staatswirthschaftlichen Capitalanlage. Denn in der Regel nur hier entspricht einer Belastung künftiger Finanzperioden mit den Zinsen und Kosten der Anleihen u. s. w. eine erhöhete ordentliche Einnahme oder eine gesteigerte Productionsfähigkeit des betreffenden öffentlichen Körpers oder wenigstens eine solche der Volkswirthschaft und nur hier wird mit hinlänglicher Sicherheit auf den demnächstigen Fortfall des Extraaufwands für jene Capitalanlage zu rechnen sein. Nur letzterer Umstand ist allenfalls wahrscheinlich auch bei dem eigentlichen außerordentlichen Aufwand (§ 16 bei II, B), für Kriegskosten u. dgl. zu erwarten, aber nicht einmal mit derselben Sicherheit, während hier den Zinsen der Anleihe nur ausnahmsweise (z. B. bei heilsamen Kriegen, welche für Staatsleben und Volkswirthschaft eine neue bessere Rechtsbasis schaffen) eine gesteigerte Productivität der Volkswirthschaft ausgleichend gegenübersteht.

II. Diese Sätze über die Deckung des außerordentlichen Aufwands sind nun noch durch eine Untersuchung über die vergleichsweisen volkswirthschaftlichen Wirkungen der Schulden oder Anleihen und der Steuern, beide als Güterheranziehungen aus der Volkswirthschaft, bez. aus den Einzelwirthschaften in die Finanzwirthschaft betrachtet, einer weiteren Prüfung zu unterziehen. Hiebei können die Anleihen aber nicht als ein einheitliches Ganzes behandelt, sondern müssen sie nach dem Ursprung der Capitalien, aus denen sie (ausschließlich oder, wie gewöhnlich in der Praxis der Fall, überwiegend) fließen, in drei Arten unterschieden werden: 1) Anleihen aus disponiblen Capitalien der heimischen Volkswirthschaft; 2) aus Capitalien fremder Volkswirthschaften, welche ins Inland hineingeliehen werden; 3) aus heimischen Capitalien im Inlande, welche erst durch die Anleihe einer anderen productiven oder productiveren Verwendung entzogen worden.

Unter der Voraussetzung, daß die Anleihe nach dem Zweck des damit bestrittenen Aufwands zulässig sei, ist sie möglichst nur in dem Falle wirklich zu benutzen, wenn sie als Güterentziehung weniger nachtheilig als die Besteuerung auf die Volkswirthschaft einwirkt. Dies ist nun in der Regel der Fall bei Anleihen der ersten und zweiten Art, nicht so bei derjenigen der dritten Art. Letztere Anleihe bildet aber doch eigentlich den Normalfall. Insofern ist der obige Grundsatz über die Zulässigkeit der Benutzung des Credits statt der Besteuerung doch als Regel für die Praxis betrachtet erheblich einzuschränken. In gewissen Fällen aber bleibt der öffentliche Credit nicht nur zulässig, sondern zweckmäßig und gerechtfertigt. In diesem Umfange ist der Grundsatz für die Bedarfsdeckung in der Finanzwirthschaft dann dahin zu fassen: die Beschaffung von Deckungsmitteln (Eingängen) für öffentliche Haushalte, insbesondere für den Staatshaushalt selbst, ist principiell eine doppelte: die der ordentlichen Einnahme, besonders die Benutzung der Besteue-

rung und die der außerordentlichen Eingänge, besonders die Anwendung des Staatscredits.

§ 19. Maßgebend für das Urtheil über die drei genannten Arten Anlehen ist der verschiedene Einfluß der letzteren auf die Volkswirthschaft im Allgemeinen, auf die Production und auf die Vertheilung des Volkseinkommens, daher namentlich auf die Lage der arbeitenden Classen speciell an sich und, besonders, jedoch nicht allein, bei der dritten Art, im Vergleich mit der Besteuerung.

Die erste Art Anleihen aus disponiblen heimischen Capitalien, d. h. aus solchen, welche thatsächlich zur Zeit der Aufnahme der Anleihe nicht productiv verwendet werden, daher vornemlich in der Form des baaren Geldes, des „Capitals für alle Verwendungsarten“, müßig liegen (eventuell bei entsprechender bankmäßiger Creditorganisation, besonders bei angemessener Entwicklung des Depositengeschäfts in den durch diese Capitalien angeschwellten Baarfonds der Banken), entzieht der Production und der Arbeiterbeschäftigung kein Capital, vermindert also beide nicht unmittelbar. Besonders in den Volkswirthschaften höher entwickelter, industrieller und commercieller Länder finden sich solche Capitalien bei der hier gewöhnlichen Productionseinschränkung in Folge von Kriegen u. dgl., auch im ersten Stadium Capital verzehrender und bald es vergeudender Ueberspeculation und beim Abströmen von Capital aus reicheren Ländern mit niedrigerem Zinsfuß in das capitalärmere Ausland mit höherem Zinsfuß. Aber selbst hier nicht immer, z. B. nicht nach längerer Dauer des Kriegs, zumal im eigenen Gebiete[16]). Auch in den späteren Stadien von Speculationsperioden ist nicht einmal in capitalreichen Ländern immer auf genügende Mengen disponiblen Capitals zu rechnen. In ärmeren Ländern fehlen diese aber überhaupt meistens. Auch ist doch zu bedenken, daß es sich bei disponiblen Capitalien eben nur um eine zeitweilige Disponibilität zu handeln pflegt und dieselben später doch der Production zu Gute kommen, der sie die Anleihe zu unproductiven Zwecken dann definitiv entzogen hätte. Die Rechtfertigung dieser ersten Art Anleihen statt der Besteuerung ist also zwar principiell richtig, practisch ist diese Anleihe aber nicht sehr wichtig. Dietzel's Theorie ist gleichwohl für sie vornemlich zugeschnitten. Die Ausgabe von Schatzscheinen ist ein Fall, der sich in diese Theorie am meisten fügt.

Die zweite Art Anleihen aus auswärtigen Capitalien ist dagegen im Wesentlichen überwiegend günstig zu beurtheilen und bildet unter unseren heutigen Verhältnissen einen practisch viel wichtigeren Fall. Der Grund liegt in den vortheilhaften Wirkungen auf das Nationalcapital, das in der Beschäftigung productiver Arbeit thätig ist oder sein kann. Formell auswärtige Anleihen, d. h. solche, welche im Ausland contrahirt und für Zinszahlung und Tilgung domicilirt sind, und reell auswärtige, welche im Inland aufgenommen, aber durch Ankauf der Titel in den Besitz von Ausländern übergegangen sind, brauchen für diese Frage nicht weiter unterschieden zu werden. Beide erhöhen den Bestand des im Inland verfügbaren Capitals und Staatsanleihen beider Art sind öfters das beste und billigste Mittel, fremdes Capital hereinzuziehen. Welche der beiden Verwendungen, wo Anleihen nach deren Zweck überhaupt nur zulässig sind, für privat- und staatswirthschaftliche Capitalanlagen oder für capitalverzehrende Ereignisse, wie Kriege u. dgl., nun auch vorliegen mag: die auswärtige Anleihe hat hier in beiden Fällen günstige Wirkungen für die Productionsfähigkeit. Im einen verhütet sie eine Einschränkung der Production, welche sonst dadurch nothwendig geworden wäre, daß Capital aus

16) Die Ueberschätzung des französischen Credits nach den günstigen Erfahrungen in den 1850er Jahren bei Dietzel u. A. m, wobei auch die speculative Ueberzeichnung der Anleihen — die 1871 ff. ja noch viel größer war — nicht richtig gewürdigt wurde, schien mir schon damals vorhanden. Meine Muthmaßung, die ich 1863 aussprach — Ordn d. österr. Staatshaush. S. 26 —, daß auch Frankreich in Zeiten, wo es selbst Kriegsschauplatz sein sollte, schwerlich mit Anleihen auskommen werde, hat sich 1870 vollkommen bestätigt.

der productiven Anwendung zur Kriegsführung u. s. w. herausgezogen wäre; im anderen Falle ermöglicht sie neben der Vornahme jener Capitalanlagen eine gleichbleibende Ausdehnung der privatwirthschaftlichen Production, soweit diese von der Verfügung über Nationalcapital abhängt, also unter der hier zulässigen Einrechnung der betreffenden productiven Verwendungen des Staats, sie ermöglicht hier eine reelle Ausdehnung der Gesammtproduktion. Sie kommt so dem Inlande nachhaltig zu Gute, gleicht Wirthschafts- und Culturdifferenzen, die tiefere Ursache umfangreicher internationaler Capitalbewegungen, durch den Credit aus und bewirkt eine Hebung der ganzen Volkswirthschaft. Man darf hier wohl von einer culturhistorischen Mission des internationalen Credits sprechen.

Als specifische Nachtheile, derentwegen die Benutzung auswärtigen Credits oft verworfen wird — wobei übrigens vergessen wird, daß eine „Verschuldung an das Ausland“ unabhängig vom Willen des Staats die Folge von entsprechenden Zinsfuß- und Cursverschiedenheiten ist und daß dieselben volkswirthschaftlichen Wirkungen bei Verschuldung der Privatwirthschaften, Erwerbsgesellschaften u. s. w. an das Ausland eintreten —, gelten vielfach die Hinauszahlung von Zinsen und die frühere oder spätere Capitalrückzahlung an das Ausland (durch eigentliche Tilgung der Anleihe oder durch freien Rückerwerb der Obligationen u. s. w. Seitens inländischer Capitalisten). Wenn es nun auch volkswirthschaftlich erwünschter wäre, Zinsen und Capital blieben im Inlande, so liegt doch in dieser Hinauszahlung an sich das Uebel nicht. Letzteres war vielmehr eventuell nur die einstige unproductive Capitalverwendung, die mit dem Anleihebetrage stattfand. Auch in diesem und ebenso in dem Falle einstiger productiver Verwendung des Capitals bleibt der Vortheil des auswärtigen Credits bestehen: der letztere stellte ja erst das Capital zur Verfügung, mit Hilfe dessen der sonst unvermeidliche Rückgang der heimischen Volkswirthschaft vermieden, die Production im jetzigen Umfang betrieben, derjenige Theil des Volkseinkommens gewonnen, welcher durch das Medium der Besteuerung und Zinszahlung, derjenige Theil des Nationalcapitals gebildet wurde, welcher mittelst Tilgung oder Rückkauf an die auswärtigen Gläubiger übertragen wird. Der freie Rückerwerb der Anleihe durch Verkehrsgeschäfte mit dem Ausland erfolgt regelmäßig auch erst zu einer Zeit der höheren Entwicklung, des größeren Wohlstands, des niedrigeren Zinsfußes der heimischen Volkswirthschaft: Fortschritte, welche mit eine Wirkung der Benutzung fremden Capitals sind. Die auswärtige Anleihe verschiebt hier die wahre Last der einstigen — productiven oder unproductiven — Ausgabe, welche mit ihr bestritten wurde, von der ärmeren Gegenwart auf die reichere Zukunft. Freilich kann hier und bei der förmlichen Tilgung leicht ein erheblich theuererer Rückerwerb der Anleihe verglichen mit dem ehemaligen Erwerbspreis Seitens des Auslands stattfinden. Das läßt sich aber durch eine richtige Wahl der Schuldform sehr einschränken, ja fast ganz vermeiden.

Zugegeben werden müssen nur gewisse politische Bedenken, größere Abhängigkeit vom Auslande und gewisse wirthschaftliche Nachtheile, mitunter ernstliche Gefahren für das inländische Geld-, Credit- und Bankwesen, die Zahlungsfähigkeit der Banken, die Einlösbarkeit der Banknoten u. dgl. In politisch oder wirthschaftlich bewegten Zeiten wird das Ausland leicht einen Theil seines fremden Werthpapierbesitzes rasch auf einmal veräußern, daher wird er leicht stark ins Inland zurückströmen, was Cursdruck, ungünstigen Stand der Wechselcurse, Geldabfluß oft zu sehr ungelegener Zeit bewirkt. Vorsichtige heimische Politik, richtige Discontopolitik der Banken (s. B. I, Abh. Credit, dieses Werks) sind deshalb in solcher Lage geboten. Auch diese Bedenken können nicht den Ausschlag zu Ungunsten des fremden Credits geben, um so weniger, da, wie schon bemerkt, hier internationale Capitalbewegungen und Creditverhältnisse vorliegen, welche das Product verschiedener volkswirthschaftlicher Entwicklung sind [17]).

17) Näheres über die Frage der „Verschuldung an das Ausland“ bei Wagner, Staats-

Im dritten Fall, bei Anleihen aus bereits angelegten heimischen Capitalien, liegt der Sachverhalt anders. Sogar eine reelle Vermögensteuer (s. o. S. 182), vollends die gewöhnliche, wenn auch in einzelnen Zeitpuncten erhöhte, doch regelmäßig aus dem Einkommen der Steuerpflichtigen bezahlte Steuer verdient hier den Vorzug von dieser Art Anleihen, wenigstens immer dann, wenn die Güter- bez. Capitalverwendung durch den Staat nicht sicher aus privat-, volkswirthschaftlichen und socialpolitischen Gründen den Vorzug vor derjenigen durch die Privatwirthschaften hat. Zunächst wirken die Anleihe und jede Steuer im Princip gleichmäßig, auch die Anleihe wälzt hier nicht, wie früher vielfach angenommen wurde und noch heute die populäre Meinung ist, im Gegensatz zur Steuer die „Opfer der Ausgabe auf künftige Geschlechter“. In beiden Fällen bringt die Gegenwart — d. h. die gegenwärtige Staatsbevölkerung, diese als ein Ganzes betrachtet — das Gesammtopfer, aus ihrem Einkommen oder aus ihrem Capital, erfolgt bei der Belastung des Einkommens eine Abnahme der Sparfähigkeit oder eine Einschränkung des Consums, bei der Belastung des Capitals eine Verminderung insbesondere des umlaufenden. Das Symptom wird hier meistens eine Steigerung des allgemeinen Zinsfußes sein. Bei der Wahl zwischen jener Anleihe und der Besteuernng kann man nur danach streben, die allgemeinen volkswirthschaftlichen Wirkungen möglichst wenig ungünstig zu machen, die einmal im Ganzen zu bringenden Opfer möglichst gleichmäßig auf die ganze Bevölkerung, auf deren sociale und ökonomische Classen zu vertheilen, eventuell namentlich die unteren arbeitenden Classen zu schonen. In dieser Hinsicht verdient nun höchst wahrscheinlich für gewöhnlich die Steuer, sogar die, welche aus dem Capital, vollends die, welche aus dem Einkommen entrichtet wird, vor der (nach der Annahme dieses dritten Falls) das bereits productiv und rentabel angelegte Capital heranziehenden Anleihe den Vorzug. Oder: wenn selbst im Princip gleichmäßig, wirkt die Anleihe dem Grade nach hier ungünstiger als die Besteuerung. Fällt letztere unter der in unserem Falle natürlich vorauszusetzenden gleichmäßigen Vertheilung auf das Einkommen aller Classen, so wird bei allen Consum oder Sparfähigkeit eingeschränkt, relativ freilich mehr bei den unteren Classen mit niederem Einkommen, wenn nicht Progressivbesteuerung besteht. Fällt die Besteuerung selbst auf das Capital, so haben die Belasteten ein Interesse, dies, noch mehr wie im vorigen Falle, durch vermehrte wirthschaftliche Thätigkeit und Sparsamkeit wieder gut zu machen, vollends die reicheren Classen, die auch hier jedenfalls mitbelastet sind. Stets wird hier der Betrag aus dem Nationaleinkommen oder Capital, der durch die betreffende öffentliche Ausgabe beansprucht wird, auf alle Schultern vertheilt. Wird dagegen eine Anleihe aus dem umlaufenden Capital geleistet, so ist die Voraussetzung dafür ein Fortbezug des Einkommens, mindestens in seinem bisherigen Betrage, Seitens der Capitalisten und Zeichner. Im Werth der Schuldtitel erhält sich das Privatcapital der letzteren für sie als Besitzer, selbst wenn es für einen ganz unproductiven Zweck vom Staate verzehrt worden, also als Theil des Nationalcapitals untergegangen ist. Ein besonderes Bestreben wie in dem obigen Falle durch vermehrte Thätigkeit und Sparsamkeit einen solchen Verlust wieder einzubringen, besteht daher hier für die Capitalisten nicht, denn sie haben als Private ja gar keinen Verlust erlitten. An der Last für die unproductive Verzehrung nehmen sie keinen reellen Antheil. Diese Last muß also hier vollständig von den übrigen, besonders von den unteren nicht besitzenden Classen getragen werden, — in einer Verkürzung ihres Einkommens. Eine solche wird unter den Voraussetzungen dieser Erörterung besonders aus der Verminderung des umlaufenden Capitals hervorgehen,

wörterb. S. 11—15, bes. ders., Ordn. d. österr. Staatsh. S. 271—289. Abweichende Auffassung bei O. Michaelis, über auswärtige Anleihen, Vierteljahrsschrift für Volkswirthschaft 1867 (jetzt auch B. 2 s. volkswirthschaftlichen Schriften, Berlin 1873). Ueber Einwendungen gegen auswärtige Anleihen wegen des Einflusses auf die Handelsbilanz und auf die heimische Production s. meine Fin. 3. Aufl. I., S. 159.

aus welchem — zwar nicht endgiltig, wie die frühere britische Lohnfondstheorie lehrte und die deutsche Theorie nach Herrmann berichtigte, aber zunächst, wie auch gegen die neuere Anti-Lohnfondstheorie festzuhalten ist (Thornton, Mill, George, Brentano u. A.) — die arbeitenden Classen wenigstens in den meisten Fällen ihre Löhne bezahlt erhalten. Die mißliche Folge, für welche manche Symptome in unserem Zeitalter maßlosen Staatsschuldenwesens vorliegen, ist dann eine reell ungleichmäßigere Belastung der Bevölkerung mit den Opfern, welche eine öffentliche Ausgabe mit sich bringt, schließlich eine ungleichmäßigere Vertheilung des Nationaleinkommens und Capitals, — mehr zu Ungunsten der unteren, besitzlosen und wenig besitzenden, mehr zu Gunsten der oberen Classen. Das auf dem Besteuerungszwang fundirte öffentliche Schuldenwesen läuft hier vielfach nur auf eine neue Zinsknechtschaft der Massen zu Gunsten der Staatsgläubiger hinaus. Eine verhängnißvolle Wirkung, vor der nicht genug gewarnt werden kann [18]).

§ 20. Regel für die wirkliche Benutzung des Credits. Nach dem Dargelegten gelangt man zu folgendem Satze: auch wenn der Verwendungszweck die Anleihe rechtfertigt, sollte dieselbe in der Regel auf die beiden Fälle aus disponiblen heimischen und aus auswärtigen Capitalien beschränkt werden, zumal bei dem eigentlichen außerordentlichen Aufwand für Kriegskosten u. dgl. Demgemäß ist die Besteuerung einzurichten und auszudehnen, daher sollte sie ausreichen zur Deckung der ordentlichen Ausgabe, namentlich auch zu derjenigen der zu dieser Ausgabe immer gehörenden Zinsen für die Anleihen (eventuell, aber nicht unbedingt der Tilgungssummen), sodann aber auch möglichst zur Deckung außerordentlichen Kriegsaufwands, wo durch Anleihen nur der Ertrag ordentlicher Einnahmequellen (Steuern) und von Extrasteuern während nicht zu langer Perioden anticipirt werden dürfte. Die Voraussetzung dafür ist eine rechtzeitige Organisation eines Systems von Kriegssteuern und die Bereithaltung eines Staatsschatzes, sowie ein tüchtiges, auch genügend leistungsfähiges Steuersystem in normalen Zeiten.

Die hier dargelegte Theorie der Benützung des öffentlichen, besonders des Staatscredits ist das Ergebniß neuerer deutscher wissenschaftlicher Arbeiten. S. die gen. Schriften und Aufsätze von Dietzel, Wagner, Laspeyres, Sötbeer, Nasse, Stein; auch über die Abweichungen im Obigen bes. von Dietzel und Stein. Die frühere Theorie, in Deutschland auch Nebenius und Rau, und die ausländische mehrfach noch heute ist zu keiner genügenden Lehre von der wirklichen Anwendbarkeit des Staatscredits gelangt. Ueber das Dogmengeschichtliche s. Dietzel a. a. O. Wagner, Fin. I. 2. A., § 58, 3. A. § 66, Ordn. des österr. Staatshh. S. 6. 14.

Schäffle knüpft seine Theorie der Bedarfsdeckung ebenfalls an eine Analyse des Bedarfs an, geht aber nicht genauer auf die andere Seite der Sache, die Vergleichung der Wirkungen der Steuer und der Anleihe und wieder der verschiedenen Arten der letzteren ein. Im Hauptergebniß stimmt er aber doch mit obiger Theorie überein. Auch in der Begründung besteht zwischen uns keine eigentlich sachliche, mehr nur eine formelle Differenz, indem Schäffle die „rein volkswirthschaftliche“ Erörterung der Frage für einseitig und für unzureichend hält. Dies kann man zugeben und darf es gleichwohl in der Finanzwissenschaft als die Aufgabe bezeichnen, gerade nach dieser Seite die Frage zu behandeln. Den obersten Deckungsgrundsatz faßt Schäffle folgendermaßen: „Deckung des einmal gegebenen und durch anderweitige Bedarfskürzungen nicht zu schmälernden Bedarfs auf die dem untheilbaren Gesammtleben der Nation unter geschichtlich gegebenen Umständen förderlichste oder doch mindest nachtheilige Weise, also ganz oder theilweise aus ordentlichen Einnahmen, wenn so —, ganz oder theilweise aus außerordentlichen Deckungsmitteln, wenn durch sie der Nation für Gegenwart und Zukunft besser gedient wird“ (Tüb. Z. 1883 S. 633). Dieser Satz giebt nur zu wenig positive Anhaltspunkte. In den weiteren Ausführungen (bes. in Abschn. III. des 2. Artikels) wird dann neben der rein finanz- und volkswirthschaftlichen Betrachtung diejenige aus dem allgemein politischen Standpunkte stark betont. Gewiß mit Recht. Aber eine bestimmtere theoretische und practische Grenze für die Benutzung des Credits wird dabei nicht gezogen, auch nicht durch die richtigen Verwahrungen gegen die Gefahr des ewigen Schuldenmachens aus dem politischen Standpunkte (S. 639). Daß „auch nach den Gesichtspuncten der Vertheilung weder die Steuer- noch die Creditbedeckung als die allgemein

18) Vgl. hierzu die Ausführungen von Sötbeer a. a. O. (auch dessen Zahlenbeispiele und Berechnungen) und Nasse. Auf Einwände verschiedener Art gegen diese Beweisführung replicirte ich in meiner Fin. I, 3. A., S. 163, 164.

vorzüglichere erscheint“ (S. 643), ist ebenfalls zuzugeben. Nicht minder, daß es auf die Umstände des einzelnen Falls ankommt“ (eb.). Aber die Theorie hat doch wohl hier, wie immer, Kategorieen von Fällen als Typen zusammenzufassen und dafür die der Regel nach richtige, wenn auch im concreten Fall zu modificirende Entscheidung anzugeben. Die Einwendungen Schäffle's S. 652 ff. gegen die Formulirung von allgemeinen Regeln für die Deckung des ordentlichen und des außerordentlichen Bedarfs scheinen mir daher auch zu weit zu gehen. Sie treffen nur die zu absolute Fassung dieser Sätze (das „Muß“), nicht den Kern der Regeln.

In sachlicher Hinsicht macht mir Schäffle, der sich in der Frage des Staatsschatzes ganz zu meiner Ansicht bekennt, in der Frage des uneinlösbaren Papiergelds etwas zu große theoretische Concessionen. Die eben fast unvermeidliche höchst nachtheilige Wirkung dieses Papiergelds, die Sch. natürlich nicht verkennt, müßte m. E. noch schärfer hervorgehoben werden. Sch. erhebt die Papiergeld-Emission doch fast zu einem organischen Deckungsmittel in Kriegszeiten, allerdings mit Kautelen, aber kaum mit ganz ausreichenden. Wenigstens liegen solche in der baldigen Fundirung durch Anleihen kaum schon. Gerade hier möchte es sich nicht nur um Zuschläge zu Steuern handeln, die Sch. mit Recht für diese Zeiten und für die darauffolgenden befürwortet, sondern auch um Extrasteuern im Kriege selbst (s. u.). Dadurch wie durch den Staatsschatz und durch Anleiheaufnahme wird die Papiergeld-Emission eher vermieden, erfolgt sie gleichwohl, so wird sie nur so ungefährlicher. Vgl. Schäffle's Artikel bes. Tüb. Z. 1884 S. 121, S. 146 ff. (Abschn. X. „Organis. d. Papiergelddeckung“).

§ 21. Ueber Deficite im öffentlichen Haushalt. Nur in Verbindung mit einer Gliederung des Finanzbedarfs und einer Theorie seiner Bedeckung, wie sie im Vorausgehenden gegeben wurden, läßt sich der oft in sehr ungenauem Sinne gebrauchte, deshalb leicht irre führende Begriff des Deficits und dessen verschiedene Arten richtig feststellen [19]).

Der oben in § 4 erörterte Begriff „Cassendeficit“ ist der weiteste: ein Zurückbleiben der Gesammteingänge gegen die Gesammtausgänge in der Finanzperiode. Davon ist das Deficit im engeren Sinne zu unterscheiden, das wieder ein doppeltes ist: ein Deficit im ordentlichen und ein solches im außerordentlichen Etat, wo nur eben diese Etats nach den dargelegten richtigen finanzwissenschaftlichen Grundsätzen aufgestellt sein müssen. Ein Deficit im ordentlichen Etat liegt vor, wenn die ordentliche Einnahme der Periode hinter der ordentlichen Ausgabe zurückbleibt. Geschieht dies schon im Budget, indem dann andere außerordentliche Deckungsmittel hier in Aussicht genommen werden, so besteht ein „budgetmäßiges“ Deficit. Es kann sich ein solches Deficit aber auch erst durch Erhöhungen der ordentlichen Ausgaben oder Verminderung der ordentlichen Einnahmen oder durch beides zugleich in der laufenden Gebahrung oder m. a. W. während der Ausführung des Etats ergeben. Eine derartige plötzliche Störung des Gleichgewichts im ordentlichen Etat kann man ein acutes, eine andauernde, durch mehrere Finanzperioden sich hineinziehende, ein chronisches Deficit nennen. Dies Deficit im ordentlichen Etat ist das „eigentliche“ oder „wahre“ Deficit, ein besonders bedenkliches Zeichen in der Finanzwirthschaft. Je größer es ist, je länger es dauert, je mehr verzinsliche Schulden zu seiner Deckung aufgenommen werden, desto mehr und rascher verschlimmert sich die Finanzlage.

Ein Deficit im außerordentlichen Etat entsteht, wenn der Ueberschuß im ordentlichen Etat nicht ausreicht, um den außerordentlichen Bedarf zu decken. Hier muß dann zur Deckung auf außerordentliche Mittel, also insbesondere auf den öffentlichen Credit, zurück gegriffen werden. Nach den besprochenen dreifachen Kategorieen der „außerordentlichen Ausgaben“ muß man hier weitere Deficite in Folge von

19) S. Wagner, Fin I. 2. A. § 67, 3. A. § 77. Abweichend und polemisch gegen diese Auffassung Stein, 3. Aufl 42 fl., 4. Aufl. I., 61–68 f.; m. E. bleibt er in unbrauchbaren Allgemeinheiten stecken und hüllt, wie öfters, recht bekannte und einfache Dinge in neue hochtönende Worte, die nur Unklarheiten hervorrufen. Die mir imputirten Ansichten (Stein I. 67, 68) beruhen auf flüchtigem Lesen und unrichtigem Citiren. Ich habe keinen Grund gesehen, danach etwas an meiner Terminologie und Begriffsbestimmung zu ändern. Schwer begreiflich ist es nur, wie jemand ein Menschenalter in Oesterreich leben kann, wie Stein, ohne den Begriff des „chronischen“ Deficits und des letzteren schlimme practische Bedeutung zu verstehen.

eigentlichem außerordentlichen Bedarf (Kriegskosten u. dgl.), von staatswirthschaftlichen und endlich von privatwirthschaftlichen Capitalanlagen unterscheiden. Erst dadurch erlangt man einen richtigen Einblick in die wahren Ursachen des Deficits und damit in die wirkliche Lage des Haushalts.

In den amtlichen Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen werden namentlich beim Finanzbedarf die erörterten finanzwissenschaftlichen Unterscheidungen nicht genau genug festgehalten. Deshalb sind die amtlichen Deficitberechnungen niemals correct, meist zu günstig, mitunter jedoch auch zu ungünstig. Eine schwierige Aufgabe der Finanzstatistik liegt hier vor und fordert zu ihrer Lösung eine Zerlegung des Etats bis ins Einzelne.

2. Weitere Aufgaben der materiellen Ordnung der Finanzwirthschaft.

§ 22. Als solche ergeben sich folgende vier: 1) die richtige Regelung des Finanzbedarfs; 2) die zweckentsprechende Einrichtung der ordentlichen Einnahme in gewöhnlichen Zeiten (Frieden); 3) die Fürsorge für besondere Zeiten großen außerordentlichen, namentlich Kriegsfinanzbedarfs in denjenigen Fällen, wo die Benützung des Credits entweder unzulänglich ist oder aus den oben entwickelten Gründen besser vermieden werden muß, jedenfalls nur provisorisch statthaft ist und möglichst beschränkt werden sollte; 4) die Wahl der passendsten Formen für die Benützung des öffentlichen, insbesondere des Staatscredits. Ueber diese vierte Aufgabe handelt die Abtheilung II dieses Artikels: der formelle Theil der Lehre vom öffentlichen Credit.

Zu 1) Hinsichtlich der Regelung des Finanzbedarfs ist hier auf die Abhandlung II dieses Bandes zu verweisen. Was darüber speciell vom Standpunct der Ordnung der Finanzwirthschaft zu sagen ist, ergiebt sich mit aus dem gleich Folgenden.

Zu 2) Die ordentliche Einnahme, daher in unseren modernen öffentlichen Haushalten namentlich die Besteuerung, muß nach dem Vorausgehenden vor Allem den ordentlichen Finanzbedarf decken und darüber hinaus eventuell auch noch für den außerordentlichen Bedarf mit eintreten. Für die Anforderungen in letzterer Hinsicht ist die wichtigste Frage die unter 3 in § 23 erörterte. Die sichere Deckung des ordentlichen Finanzbedarfs setzt zweierlei voraus: einmal muß die ordentliche Einnahme in der einzelnen Finanzperiode zur Deckung dieses Bedarfs regelmäßig ausreichen, daher in ihren Elementen, in ihrer Zusammensetzung hinlänglich beweglich sein, um nicht nur den vorkommenden Schwankungen, d. h. hier den Steigerungen der ordentlichen Ausgabe, sondern namentlich auch den Schwankungen, d. h. hier den Ausfällen in einzelnen Einnahmezweigen, sich anzupassen; sodann muß die ordentliche Einnahme auch den nachhaltigen Entwicklungen des ordentlichen Bedarfs gehörig folgen können.

Die erste Anforderung speciell in ihrer Anwendung auf die Besteuerung entspricht den beiden „finanzpolitischen Steuerprincipien" der „Ausreichendheit" und „Beweglichkeit", welche wohl mit Recht allen anderen Steuerprincipien und practischen steuerpolitischen Postulaten, auch denen der „Gerechtigkeit", vorangehen (Wagner, Fin. II. § 364—368). Besonders in Haushalten mit bedeutenden Erwerbseinkünften, wie den deutschen, ergeben sich öfters leicht Störungen durch Ausfälle in einem oder mehreren Zweigen dieser Einkünfte. Hier muß die gesammte Besteuerung beweglich genug sein, um solche Ausfälle leicht decken zu können, daher hierfür geeignete Steuerarten enthalten. Nicht minder müssen sich die Ausfälle in einzelnen Steuereinnahmen, z. B. bei den indirecten Verbrauchssteuern Zöllen, durch andere Steuern decken lassen. Hier liegt die Function der allgemeinen Einkommensteuer mit beweglichem Steuerfuß (s. Abh. „directe Steuern" in diesem Bande § 108, S. 313). Durch diese Steuer, allenfalls auch durch eine allgemeine Vermögenssteuer sind zugleich die zeitweiligen Steigerungen der Ausgaben mit zu decken,

ohne daß man immer gleich zur Benutzung des Credits und zu Zinsaufwand dafür genöthigt wird.

Wichtiger noch ist die Rücksicht auf die Anpassung der ordentlichen Einnahme, daher in unseren weit überwiegend privatwirthschaftlich organisirten Volkswirthschaften wiederum vor Allem der Besteuerung, an die Entwicklung des ordentlichen Finanzbedarfs. Letztere Entwicklung ist selbst wieder durchaus abhängig von der Entwicklung des Umfangs und der Art der „öffentlichen Thätigkeiten", welche der Staat und die Selbstverwaltungskörper übernehmen. Bei fortschreitenden Culturvölkern, wie den modernen, nimmt man hier deutlich zwei Tendenzen wahr, welche man als zwei „Entwicklungsgesetze"[20]) der gemeinwirthschaftlichen Organisation und Function in der Volkswirthschaft bezeichnen darf: das „Gesetz der wachsenden Ausdehnung der öffentlichen, bez. der Staatsthätigkeiten" und das „Gesetz des Vorwaltens des Präventivprincips vor dem bloßen Repressivprincip" im entwickelten Rechts- und Culturstaat.

Um die im Culturinteresse unvermeidliche Ausdehnung der Staatsthätigkeiten u. s. w. finanziell zu ermöglichen, muß die Einnahmewirthschaft genügende Expansionsfähigkeit, also dementsprechende Elemente besitzen. Hier erweisen sich die indirecten Verbrauchs-, auch die Verkehrssteuern vorzüglich und den directen Steuern, besonders den Ertragssteuern überlegen (Wagner, Fin. II. § 368). Daher die Forderung nach einem mit aus solchen Steuern bestehenden Steuersystem. Ein hauptsächlicher Grund der gegenwärtigen Uebelstände im deutschen Reichs-, Einzelstaats- und Communalfinanzwesen liegt in der unzureichenden Entwicklung solcher Steuern wie den genannten und in dem Conflict, welcher daraus mit den Bedürfnissen nach Weiterentwicklung der öffentlichen Thätigkeiten hervorgeht. In diesem Punkte ist eben die materielle Ordnung unserer Finanzwirthschaft eine mangelhafte. Das Vorwalten des Präventivprincips aber, besonders auf dem Gebiete des Rechts- und Machtzwecks, bewirkt eine andere Höhe und mehr noch eine andere zeitliche Vertheilung des Finanzbedarfs, was dann wieder auch in den Zeiten der Ruhe und des Friedens eine dauernd höhere, aber im Ganzen in kürzeren Perioden etwa gleichbleibende ordentliche Einnahme bedingt, dafür aber in den Kriegszeiten den außerordentlichen Aufwand nicht so über alles Maaß ansteigen läßt, wie es beim Vorwalten des bloßen Repressivprincips geschieht. Es läßt sich leicht nachweisen, daß auch rein finanziell und volkswirthschaftlich betrachtet die Gestaltung des Finanzbedarfs und der ordentlichen Einnahme bei obwaltendem Präventivprincip erhebliche Vortheile bietet. Für die materielle Ordnung der Finanzwirthschaft ergiebt sich aber auch daraus wieder die Nothwendigkeit, für eine zweckmäßige Einrichtung der ordentlichen Einnahme, besonders der Besteuerung zu sorgen: m. a. W. wir bedürfen auch zu diesem Zwecke im modernen Staatshaushalt sicher, leicht und reichlich fließende Erwerbs-, Gebühren- und Steuereinkünfte, ohne welche auch die formelle Ordnung der Finanzwirthschaft auf die Dauer gar nicht zu erhalten ist[21]).

§ 23. — 3) Fürsorge für besondere Zeiten großen außerordentlichen, namentlich Kriegsfinanzbedarfs. Zur Erhaltung der materiellen Ordnung, namentlich im Staatshaushalt, an welchen in solchen Zeiten mehr wie an andere

20) Diese beiden Gesetze sind an diesem Orte nicht näher darzulegen und zu beweisen. Ich beziehe mich dafür auf die eingehenden Ausführungen in meiner „Grundlegung" § 171—183. Hier ist nur die große Bedeutung dieser Gesetze für den Finanzbedarf und wiederum für die Anforderungen, welche demgemäß an die Einrichtung der ordentlichen Einnahme, speciell der Besteuerung, zu stellen sind, hervorzuheben. (Ebendas. S. 308—310, § 174, 178, 183, und Wagner, Fin. I. § 36, 37.)

21) Ueber die Vermehrung der öffentlichen Ausgaben und Verwandtes s. auch Leroy-Beaulieu II. l. ch. 4, gute Ausführungen, die nur auf jene zwei Entwicklungsgesetze, als ihren tieferen Grund, genauer zurückgeführt werden müßten.

öffentliche Haushalte die größten Anforderungen gestellt werden, reicht hier die Benutzung des Credits nicht immer aus. Theils werden durch letzteren die erforderlichen, bei modernem Kriegswesen riesigen Summen nicht sicher rasch genug bereit gestellt, theils versagt der Credit auch im weiteren Verlauf den Dienst für die sichere Deckung des Bedarfs oder gewährt nur unter ganz außerordentlichen Opfern an Zins, bez. am Emmissionscurs der Anleihen Hilfe. Da nun zugleich aus den oben dargelegten principiellen Gründen die Benutzung des Staatscredits hier beanstandet werden muß, so ergiebt sich um so mehr die Nothwendigkeit, durch anderweite Hilfsmittel die nicht einmal sicher erfolgreiche Beanspruchung des Credits überhaupt oder wenigstens zu einem Theil entbehrlich zu machen. Solche Hilfsmittel bieten sich einmal für den Beginn des Kriegsfinanzbedarfs im System des (Kriegs-) Staatsschatzes, sodann für den weiteren Verlauf in einem System großer Extra- oder Kriegssteuern, wo der directen, namentlich der allgemeinen Einkommen- und eventuell einer ebensolchen Vermögenssteuer eine besondere Aufgabe zu stellen ist.

Der Staatsschatz hatte im früheren Finanzwesen vor der modernen Entwicklung des öffentlichen Credits eine allgemeinere Bedeutung, eben an Stelle von fehlenden Steuern und von Creditbenutzung die Hilfsmittel für Zeiten besonderen Bedarfs, meist immer Kriegsbedarfs, zu bieten. In dieser seiner Function konnte er durch die Entwicklung der Besteuerung und des Creditwesens ersetzt werden. Nach der zwar allein stehenden, aber höchst bewährten Praxis des preußischen Staats hat ein solcher Schatz aber auch gegenwärtig noch eine specielle Bedeutung, in Verbindung namentlich mit dem neueren System der allgemeinen Wehrpflicht. Hier gilt es, mit absoluter Sicherheit über die sehr bedeutenden Geldmittel sofort zu verfügen, welche für den Zweck der Mobilmachung des Heers und für die erste Aufstellung desselben auf dem Kriegsschauplatz in wenigen Tagen auf einmal gebraucht werden. Für diesen Zweck versagt die Besteuerung, aber gewöhnlich auch unter der regelmäßigen Panique des Augenblicks der Staatscredit den Dienst. Hier liegt der Fall vor, wo auch im modernen Finanzwesen der Staatsschatz theoretisch und practisch den Vorzug vor jeder anderen finanziellen Einrichtung verdient, d. h. ein für solche Zwecke baar vorräthig gehaltener Vorrath gemünzten Geldes, welcher groß genug ist, um jene sofort nothwendigen Heeresausgaben zu bestreiten. Ein solcher Schatz stellt einen Reservefonds ad hoc dar und ist auch nationalökonomisch und volkswirthschaftspolitisch (mit Herrmann) recht wohl wie alle solche, durchaus für die sichere Wirthschaftsführung nöthigen Reservefonds zu rechtfertigen.

Eingehend über den Staatsschatz Wagner, Fin. I. 2. A. § 65, 3. A. § 75, mit der polemischen Auseinandersetzung mit Stein, 3. Aufl. Stein hat darauf in der 4. Aufl. (I. 253) replicirt; ich habe kein Wort an den Auseinandersetzungen in der Fin. zu ändern. Vielleicht hat die wahrhaft peinliche Verlegenheit, in welche Oesterreich zur Aufbringung des unbedeutenden Bedarfs für die Occupation Bosniens jüngst kam, auch Stein über die Zweckmäßigkeit der soliden preußisch-deutschen Einrichtung eines Kriegsschatzes mittlerweile ein wenig belehrt. Die Literatur der Frage in meiner Fin. a. a. O. Der preuß. Schatz Friedr. Wilhelms I. 1740 8.7, Friedrichs des Großen 1786 55.2 Mill. Thlr. (incl. viel leichtes Geld). Neue Regelung 1820. Treffliche Bewährung 1866 und 1870. Preuß. Ges. v. 28. Sept. 1866, mit richtiger Maximalbegrenzung auf 30 Mill. Thlr. Einrichtung des Schatzes als deutschen Reichskriegsschatzes nach dem letzten Kriege, Reichsges. v. 11. Nov. 1871: stehende Einrichtung, Beschränkung des Verwendungszwecks auf Mobilmachung des Heers, Dotation mit 120 Mill. M. gemünzten Goldes aus der französ. Contribution, Verfügung über den Schatz durch kaiserl. Verordnung unter vorgängig oder nachträglich einzuholender Zustimmung des Bundesraths und Reichstags. Krit. Erörterung der damal. (1871) Verhandlungen im Reichstag in meinem Aufsatz Reichsfinanzwesen, Jahrb. d. D. Reichs 1874 III. 152. Auch Schäffle weist dem Staatsschatz als Kriegsschatz eine organische Function zu, Tüb. Z. 1883 S. 650, 1884 S. 108 u. 147, bes. 116.

Für die enormen Ausgaben eines modernen Kriegs im großen Styl Seitens eines Großstaats, wo täglich 3—5 Mill. M. und mehr gebraucht werden, kann freilich die Deckung

nicht in baarem Gelde vorräthig gehalten werden. Hier, aber nur hier, treffen die Gründe der Gegner des Staatsschatzes gegen letzteren zu. Da aber auch hier die Benutzung des Staatscredits in den gewöhnlichen Formen der Anleihe große principielle Bedenken hat und auch practisch solche bietet, sofern sie eine mehr als nur kurz vorübergehende bleibt, da sie ferner, auch wenn man sich, wie so oft in der Praxis geschehen, über alle Bedenken hinwegsetzt, nicht einmal immer sichere Hilfe gewährt, gilt es eben die Besteuerung gerade mit für diesen Zweck angemessen auszubilden, in der Weise, wie es am Schluß der Abhandlung über directe Steuern (S. 315, § 110) kurz angedeutet worden ist. Andernfalls wird man stets wieder zu dem bedenklichsten, aber oft allein sich bietenden Hilfsmittel der Ausgabe von uneinlösbarem Papiergeld mit Zwangscurs gedrängt. Dies Hilfsmittel wird aber dann, wenn, wie hier regelmäßig, nicht für baldige Fundation, bez. Wiedereinziehung des Papiergelds die erforderlichen Mittel in ergiebigen Steuern eröffnet sind, von um so verhängnißvolleren schlimmen Folgen begleitet sein.

II. Die Formen des öffentlichen Credits.

S. die am Beginn dieser Abh. S. 477 genannte Literatur auch hierfür, bes. Nebenius, Dietzel, Rau, Stein, Hock, Leroy-Beaulieu, passim, bes. über die Frage der Tilgung auch Schäffle's gen. Abhandl. über Bedarfsdeckung, bes. Tüb. Z. 1884 S. 124 ff. 138 ff Hier wird mehrfach den detaillirten Erörterungen über die Formen der Schulden in Wagner, Ordn. d. österr. Staatshaushalts, gefolgt. Für die Geschichte und Statistik des öffentlichen, bes. des Staatsschuldenwesens s. die Werke über Finanzwesen der einzelnen Staaten und die bezüglichen Monographieen über ihr Schuldenwesen; bes. v. Hock über Frankreich und Nordamerica; über Oesterreichs (auch im Allgemeinen bes. lehrreiches) Schuldenwesen v. Hauer, Beitr. z. Gesch. d. österr. Finanzen, Wien 1848; Schwabe v. Waisenfreund, Gesch. d. österr. Staatscredit- u. Schuldenwesens, Wien, 1860 ff., Wagner, Art. Finanzen Oesterr. in Bluntschli's Staatswörterb. B. VII, 595; A. Beer, Fin. Oesterr. Prag 1877; ders., Staatshaush. Oesterr.-Ungarns seit 1868, eb. 1881; über Preußen: Krug, Gesch. d. preuß. Staatsschulden, Breslau 1861; E Richter, preuß. Staatsschuldenwesen, Berlin 1869; über das Deutsche Reich, Materialien in Hirths Annalen; Laband, Finanzrecht d. Deutschen Reichs, eb. Jahrg. 1873, S. 435 ff.; Wagner, Jahrbuch d. Deutschen Reichs von v. Holtzendorff, Jahrg. 1 S. 630 ff., Jahrg. 3 S. 69 ff., 220. Einschlagendes Staats- u. Verwaltungsrechtliches in den staatsrechtlichen Werken von v. Rönne, Laband, Pözl, Gneist, Georg Mayer (Verwaltungsrecht, II, 259 ff.; 374, Leipz. 1885), Zorn, u. A. m. Liter. über Papiergeld s. u. Der für diese Abh. zugemessene Raum gestattet es nicht, hier auf Geschichte, Statistik, Gesetzgebung, öffentlichrechtliche Normirung der Verhältnisse des Staatsschuldenwesens speciell einzugehen. Daher im Folgenden vornemlich nur eine principielle Erörterung der finanztechnischen Hauptfragen mit bloßen Beispielen aus der Praxis zum Beleg. Ueber die staatsrechtliche, völkerrechtliche und politische Seite des Schuldenwesens, über den ehemaligen Unterschied zwischen Kammerschulden der Kammercasse und ständischen Landesschulden, s. Wagner, Art. Staatsschulden im Staatswörterbuch S. 44—58. —

Für die theoretische Seite des öffentlichen Credits (worüber Knies' Werk noch aussteht) ist auf meine Abh. „Credit" im 1. Bande dieses Handbuchs zu verweisen. — Die technischen und practischen Seiten des Staatsschuldenwesens, den Börsenverkehr in den Staatspapieren u. s. w. behandeln die der Praxis dienenden Schriften über Werthpapiere, Börse u. s. w. S. die (eingegangene) Zeitschr. f. Kapital u. Rente, Saling's Börsenpapiere, bes. B. 1, 4. Aufl. Berl. 1884 von Siegfried, 2. Thl. 8. Aufl. Berl. 1884.

1. Die Hauptarten moderner öffentlicher, insbesondere Staatsschulden.

1. Schema der Eintheilung (Classification).

Die Classification kann nach verwaltungsrechtlichen und nach finanztechnischen in Verbindung mit privatrechtlichen Merkmalen stattfinden. Die letztere Eintheilung ist für die Finanzwissenschaft die wesentliche und wird hier für die weitere Darstellung zu Grunde gelegt. Die verwaltungsrechtliche Eintheilung ist für das Finanzrecht wichtiger, kann aber auch in der Finanzwissenschaft nicht ganz unbeachtet bleiben. Stein, welcher das Verdienst hat, in seiner Unterscheidung von „Finanzcredit" und (eigentlichen) „Staatsschulden" auf diese Eintheilung neuerdings besonders aufmerksam gemacht zu haben, legt dieselbe seiner ganzen Darstellung des Staatscredits zu Grunde, wogegen sich vom finanzwissenschaftlichen Standpuncte manche Bedenken erheben. U. A. faßt er dabei im „Finanzcredit" zu Verschiedenes zusammen und reiht das ganze Papiergeldwesen hier ein. An mancherlei Widersprüchen fehlt es dabei nicht

(z. B. II. 371: „der Finanzcredit ist derjenige, der nur zum Zweck einer fälligen Zahlung eröffnet wird, also das, was wir den Zahlungscredit des Staats nennen"; S. 372 gleichwohl: „Ja, der Finanzcredit ist meist nur zum kleinsten Theile ein bloßer Zahlungscredit"). Besser, weil sach- und sinngemäßer ist auch die Terminologie Labands (Hirths Annalen 1873, S. 437, jetzt deutsches Staatsrecht III, Abth. 2, S. 228, auch G. Meyer, Verwaltungsrecht, II., 259) für diese verwaltungsrechtliche Unterscheidung: „Verwaltungsschulden" (Steins „Finanzcredit") und „Finanzschulden" (Steins eigentliche Staatsschulden), eine Terminologie, welche hier angenommen wird, obwohl unsere Unterscheidung sich mit derjenigen Labands nicht deckt. Ob Laband die einzelnen Posten, die er aufführt, mit Recht alle unter seine Kategorie der Verwaltungsschulden stellt, ist mir nicht sicher. Jedenfalls zeigt sich dann, daß diese ganze Eintheilung für die Finanzwissenschaft doch nur einen geringen Werth hat, weil dabei finanztechnisch zu Verschiedenartiges vereinigt und Verwandtes getrennt wird.

§ 24. Folgendes Schema bringt die einzelnen Arten der Schulden zur Uebersicht:

I. Verwaltungsrechtliche Eintheilung.
A. Verwaltungsschulden.
B. Finanzschulden.

II. Finanztechnische Eintheilung.
A. Schwebende Schulden.
1. Aus Geschäftsverhältnissen der einzelnen Zweige der Einnahme- und Ausgabewirthschaft.
2. Aus speciellen staatlichen Functionen (gerichtliche Depositen, Einlagen in Postsparcassen, in staatliche Versicherungscassen u. dgl. m.).
3. Aus zufälligen Ausgaberückständen (über den Fälligkeitstermin, bez. über das Finanzjahr hinaus).
4. Aus kurzterminlichen, meist durch die später fälligen sonstigen Eingangssummen wieder zurückzuzahlenden Creditaufnahmen zur Bewerkstelligung von fälligen Ausgaben in der laufenden finanziellen Gebahrung. Dahin gehören besonders die Schatzscheine.
5. Einlösbares Staatspapiergeld.

Nr. 1 und 2 betreffen die Hauptfälle der Verwaltungsschulden, Nr. 3 und 4 werden zwar von Stein und Laband zu diesen auch noch gerechnet, sind aber doch auch verwaltungsrechtlich wie finanztechnisch wesentlich verschieden von Nr. 1 und 2. Vollends Schatzscheine, die etwa regelmäßig bei Verfall erneuert (oder prolongirt) werden und Staatspapiergeld, können nicht zu den Verwaltungsschulden, sondern müssen zu den Finanzschulden gezählt werden.

B. Fundirte Schulden.
1. Zurückzuzahlende, mit entsprechenden Tilgungspflichten des Schuldners (Staats):
a. Nach einem allgemeinen gesetzlichen Tilgungsplan für die ganze Schuld oder für Hauptheile derselben zurückzuzahlende.
b. Nach einem vertragsmäßig für die einzelnen Anleihen verabredeten Tilgungsplan zurückzuzahlende.

Bei a und b: α. nach dem Tilgungsfondssystem;
β. mittelst Verwendung einer festen absoluten Tilgesumme oder einer festen Quote der Anleihe zur Tilgung.

Bei α und β: aa. mit börsenmäßiger Einlösung (Ankauf) nach dem Curs;
bb. mit Rückzahlung al pari mittelst Auslosung und öffentlichem Aufgebot;
außerdem bei b: cc. mit Rückzahlung, bez. Zinszahlung nach Lotterieplänen (Lotterieanleihen);
dd. mit Rückzahlung in Form von Zeit- und Leibrenten.

2. Rentenschulden, ohne Tilgungspflicht des Schuldners:
a. Unkündbare (ewige) Rente, auch ohne Kündigungsrecht des Schuldners.
b. Kündbare Rente: mit solchem Rechte zu einem bestimmten Nominalwerth (Rückzahlung eines Nominalcapitals):
α. ohne Obligation für das Capital;

β. mit einfach verzinslicher, kein Versprechen der Capitalrückzahlung enthaltender Obligation.

C. Uneinlösbares Papiergeld mit Zwangscurs („Papierwährung").

2. Verwaltungs- und Finanzschulden.

§ 25. Verwaltungsschulden sind diejenigen, welche aus der Wirthschaftsführung und der Function der einzelnen Verwaltungszweige, ausgenommen die allgemeine Finanzverwaltung, hervorgehen. Wie in jeder anderen Wirthschaft, so ergeben sich auch in der Finanzwirthschaft unvermeidlich mancherlei Schuldverhältnisse aus dem Umstande, daß diese Wirthschaft (für sie passive) Creditverträge schließen muß, und daß sie mannigfach Sachgüter und Dienstleistungen früher empfängt, als sie die Gegenleistung dafür gewährt: die Kriterien des Creditgeschäfts (s. B. I, Abh. Credit, § 1). Soweit solche Schuldverhältnisse aus der Geschäftsführung, bez. aus der speciellen Function der einzelnen Verwaltungszweige entstehen (Nr. II. A, 1 u. 2 des obigen Schemas), liegen hier Verwaltungsschulden vor.

Zur Contrahirung derselben bedarf die Verwaltung keiner speciellen gesetzlichen Ermächtigung, sie handelt, bez. sie schließt Verträge und geht daraus resultirende obligatorische Verhältnisse vielmehr nur auf Grund der allgemeinen Befugnisse ein, welche ihr theils das allgemeine Verfassungs- und Verwaltungsrecht, theils ein specielles Gesetz einräumt, so bei Sach- und Dienstmiethen, Lieferungsverträgen u. dgl. m. Auch die Obligation aus der Anstellung von Beamten in Bezug auf die Gehaltszahlung und auf das Pensionsversprechen gehört hierher. — In gewissen Verwaltungszweigen sind von Beamten und Dritten (z. B. Uebernehmern von Lieferungen, Bauten) in der öffentlichen Finanzwirthschaft, wie in ähnlichen Fällen in Privatwirthschaften, Cautionen zu stellen, die, einerlei wie sie gestellt (baar oder in Werthpapieren) und verwaltet werden, eine Verwaltungsschuld darstellen. — In einem anderen Falle handelt es sich um eine specielle staatliche Function einer Behörde in Bezug auf Empfang von Geld und Geldeswerth (Creditdocumente, Werthpapiere, gerichtliche Depositen, Mündelgelder u. dgl.), woraus wiederum, einerlei wie diese Gelder verwaltet werden (in besonderen Cassen, in einer allgemeinen Casse, Uebertragung auf die allgemeine Staatsschuld), Verwaltungsschulden entstehen. Andere Fälle von solchen sind: die Einzahlungen auf Postanweisungen bis zur Zeit der Auszahlung, die Annahme von Geldern bei Postsparcassen, wobei dann im Fall der definitiven Anlage solcher Gelder in der heimischen Staatsschuld (England, Oesterreich) eine Verschmelzung mit der (streng genommen allerdings nicht ein Uebergang in die) Finanzschuld stattfindet. Vom finanzpolitischen Standpunete aus handelt es sich hier um die Forderung, genau die Competenz der einzelnen Behörde, solche Verwaltungsschulden aufzunehmen und eventuell zugleich eine angemessene Grenze dafür festzustellen (z. B. bei den Verwaltungen der Erwerbseinkünfte, Forst-, Berg-, Hütten-, Eisenbahnbau- und Betriebsverwaltung u. s. w.). Zum Theil folgen diese Grenzen aus der Höhe der Credite (für persönliche und sachliche Ausgaben), welche im Etat einem jeden Verwaltungszweige gewährt sind. Besondere, auch finanzpolitisch wichtige Bestimmungen sind erforderlich für die Behandlung von Cautionen, gerichtlichen Depositen u. dgl. m., Sparcasseneinlagen, Versicherungsprämien-Annahmen. Im Allgemeinen empfiehlt es sich wohl, diese Gelder und die aus ihrer Annahme hervorgehenden Verwaltungsschulden möglichst getrennt von den Finanzschulden zu halten, daher diese Summen auch nicht für die Deckung von Ausgaben der Finanzwirthschaft selbst zu verwenden. Geschieht dies, so bilden sie hier einen Theil der schwebenden Finanzschuld, woraus mancherlei Verlegenheiten und Mißstände hervorgehen können (Frankreich, Rußland).

Unter Finanzschulden im Gegensatz zu diesen Verwaltungsschulden sind diejenigen zu verstehen, welche die allgemeine Finanzverwaltung aufnimmt, sei

es einmal, um bleibend außerordentliche Hilfsmittel (Eingänge) zur Durchführung der öffentlichen Ausgaben und Thätigkeiten in den Staatshaushalt herbeizuziehen, sei es anderseits auch nur, um innerhalb einer Finanzperiode den Haushaltsetat cassengeschäftlich durchzuführen, weil zeitweilig die sonstigen Eingänge die Ausgänge nicht decken, oder um Störungen in Folge unerwarteter Mindereinnahmen oder Mehrausgaben (*gegen* den Voranschlag) auszugleichen.

Im ersten Falle handelt es sich finanztechnisch gewöhnlich um Aufnahme *fundirter*, im zweiten um solche *schwebender* Schulden, und zwar hier besonders um Ausgabe von Schatzscheinen (§ 27), ungedeckten oder Lombardcredit bei Banken u. dgl. m. In der Regel bedarf es hierzu in unseren Staaten mit constitutioneller Budgetwirthschaft einer *ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung* der Finanzverwaltung, in geordneten absoluten Monarchieen einer Ermächtigung Seitens des Staatsoberhaupts, und zwar *im Princip* auch im zweiten Falle, und in Wirklichkeit hier bei Aufnahme von Schulden, um *bereits vorausgesehene* zeitliche Differenzen zwischen etatmäßigen Ein- und Ausgängen zu beheben. Die übliche Form ist, daß die Finanzverwaltung in einem besonderen Gesetz oder allgemein im Etatsgesetz ermächtigt wird, für die und die Zwecke Schatzscheine bis zu dem und dem Höchstbetrage auszugeben, Scheine, welche dann regelmäßig aus den späteren etatmäßigen Eingängen wieder einzulösen sind (§ 27). Reichen diese Summen nicht aus oder treten jene *unvorhergesehenen* Abweichungen der wirklichen von den etatmäßigen Ein- und Ausgängen ein, so wird zwar die Finanzverwaltung, unter besonderer Genehmigung des Staatsoberhaupts, auch in unseren constitutionellen Staaten im *Verordnungswege* die erforderlichen Schulden aufnehmen dürfen, aber auf ihre Verantwortlichkeit hin, also gegen spätere *Indemnität* der Volksvertretung [22]).

3. Schwebende und fundirte Schulden.

§ 26. Die Terminologie steht auch hier nicht ganz fest, weder in der Praxis noch in der Theorie. Die Begriffe werden gegenwärtig etwas anders gefaßt als früher. Ursprünglich wurden unter „fundirten“ Schulden namentlich diejenigen verstanden, für welche bestimmte Einnahmen im Etat vorgesehen, etwa auch rechtlich dafür haftbar erklärt, auf welche eben diese Schulden „fundirt“ waren. Regelmäßig waren dies daher auch Schulden, welche wenigstens für etwas längere Zeit aufgenommen wurden. Unter „schwebenden“ verstand man dagegen alle übrigen, noch der Regulirung harrenden, aus zufälligen oder absichtlichen Ausgaberückständen hervorgegangenen, in mancherlei Formen für vorübergehende Zwecke aufgenommenen. Entferntere Rückzahlungstermine bei den fundirten, nähere bei den schwebenden, beschränktere Kündigungsrechte der Gläubiger bei jenen, umfassendere oder selbst stete Kündbarkeit und (rechtliche) Fälligkeit bei diesen und andere dergleichen formelle Unterschiede waren dabei schon früher weitere Unterscheidungsmerkmale.

Gegenwärtig kann man wohl vornemlich nach folgenden Merkmalen trennen, die zwar nicht in jedem Specialfall jeder Kategorie ganz genau und gleichmäßig, aber doch mehr oder weniger scharf und bestimmt hervortreten: *Zweck der Aufnahme*: schwebende Schulden meistens für rasch vorübergehende Ausgaben, besonders für die Durchführung der fälligen Zahlungsverpflichtungen der Finanzwirthschaft, fundirte Schulden, um für dauernde Aufgaben dem öffentlichen Haushalte Capitalien zur Verfügung zu stellen; *Zeitdauer der Schuld*: mit dem vorigen Merkmal zusammenhängend, relativ kurze Zeitdauer der schwebenden Schulden, wenigstens der Absicht nach, längere Zeitdauer der fundirten Schulden;

22) *Laband* wie *Stein* stellen die Schuldaufnahmen zur Durchführung des Etats mittelst Ausgabe von Schatzscheinen u. dgl. zu den Verwaltungsschulden, m. E. mit Unrecht. Es handelt sich dabei um etwas, was von den Verwaltungsschulden (nach obiger Begriffsbestimmung) nicht nur finanztechnisch, sondern auch staatsrechtlich erheblich abweicht und mit den sonstigen Finanzschulden beider genannter Autoren in beiderlei Hinsicht doch wesentlich übereinstimmt. Dieselbe Auffassung, wie ich hier, hat G. *Meyer*, a. a. O. S. 266.

die rechtlichen Kündigungs- und Rückzahlungsverhältnisse: bei den schwebenden Schulden sofortige Fälligkeit oder kurzer Rückzahlungstermin für den einzelnen Schuldposten (die *einzelne* Obligation), betreffende Kündigungs- und Rückforderungsrechte des Gläubigers, betreffende Rückzahlungspflichten des Schuldners; bei den fundirten Schulden beschränkte Kündigungsrechte des Gläubigers, selbst Beseitigung dieser Rechte, auch beschränkte Rückzahlungspflichten des Schuldners, der nur nach einem bestimmten Tilgungsplane (bei den zurückzuzahlenden Schulden), daher für gewisse Quoten der Schuld ratenweise, solche Pflichten übernimmt, wobei dann regelmäßig eine verhältnißmäßig lange Zeit für die ganze Rückzahlung angesetzt wird, oder wo der Schuldner solche Verpflichtungen überhaupt nicht eingeht (Rentenschulden). Die Ordnung dieser Kündigungs- und Rückzahlungsverhältnisse erfolgt eben in Gemäßheit des verschiedenen Bedürfnisses der Finanzwirthschaft, welches aus dem Zweck der Anleihe und der dadurch gebotenen Zeitdauer der nothwendigen Verfügung der Finanzwirthschaft über das Anleihecapital hervorgeht.

Für die Einreihung einer Schuld unter die schwebenden Schulden entscheidet dabei das Rechtsverhältniß in Bezug auf die *einzelne* Obligation. Daher sind auch regelmäßig erneuerte oder prolongirte, aber doch nach kurzen Terminen fällige Schuldverschreibungen, wie Schatzscheine, schwebende Schulden, trotzdem sie in diesem Falle in ihrer Gesammtheit ein *dauernder*, „*stehender*“ Bestandtheil der Schuld sind. Gleiches gilt vom einlösbaren Staatspapiergelde, das regelmäßig für längere, selbst für unbegrenzte Zeit eine Kategorie der stehenden Schuld bildet, indem das eingelöste Papiergeldstück wieder ausgegeben wird. Es genügt, nach den angegebenen Merkmalen zu unterscheiden. Eine präcise knappe Begriffsbestimmung hat ihr Mißliches, weil die von jeder Gattung umfaßten einzelnen Arten wieder manche Verschiedenheiten zeigen.

In finanzieller Hinsicht können bei der Gesammtheit der schwebenden Schulden in gleicher Weise, wenn auch bei den einzelnen Arten in verschiedenem Grade, besondere Gefahren aus den kurzen Rückzahlungsfristen und aus den bezüglichen Kündigungsrechten der Gläubiger und den Zahlungspflichten der Schuldner hervorgehen. Daraus ergiebt sich die Nothwendigkeit einer *vorsichtigen Behandlung* und einer *maßvollen, den Umständen angemessenen Beschränkung* aller schwebenden Schulden. Sind gewisse, wenigstens in größerem Betrage besonders mißliche Arten, wie z. B. Schatzscheine und Staatspapiergeld, zu stark angewachsen, so gilt es, sie in eine fundirte Schuld zu verwandeln, wenn eine Einlösung oder Verminderung aus anderen Mitteln (aus außerordentlichen Einnahmen, wie Kriegscontributionen, aus ordentlichen Einnahmen, wie Steuern) nicht thunlich ist. Da es sich bei der fundirten Schuld für den Staat entweder nur, wie bei Rentenschulden, oder doch überwiegend bloß, wie bei zurückzuzahlenden, um die sofortige oder nahe Fälligkeit von *Zinszahlungen* handelt, bietet diese Schuldform, verglichen mit den Rückzahlungspflichten in Bezug auf das *Capital selbst* bei den schwebenden Schulden, eine größere Sicherheit für die öffentlichen Haushalte. Einzelne Arten zurückzuzahlender fundirter Schulden können sich aber wegen der Nähe von Terminen, wo größere Rückzahlungen fällig werden, den schwebenden Schulden nähern, z. B. Lotterieanleihen in gewissen Perioden der Spielpläne, tilgbare Schulden gegen den Schluß der Operation eines Tilgungsfonds. Dann verlieren sie in demselben Grade den Vorzug: ein Umstand, welcher mit gegen diese Anleiheformen spricht (s. § 30). Im Ganzen darf aber die Regel aufgestellt werden, *daß eine große schwebende Schuld, die doch in der Hauptsache trotz des Wechsels der einzelnen Obligationen eine stehende Schuld wird, ceteris paribus viel bedenklicher ist als eine selbst viel höhere fundirte Schuld, auch wenn die letztere dem Staate etwas mehr Zinsen kostet.* In politischen Katastrophen, Kriegszeiten u. dgl. bereitet gerade die hohe schwebende Schuld leicht besondere Verlegenheit.

§ 27. Von den einzelnen Arten der schwebenden Schulden (II. A 1—5 des Schemas) sind einige schon bei den Verwaltungsschulden (§ 25) erwähnt worden. Das einlösbare Staatspapiergeld wird unten im Zusammenhang mit der Papierwährung besprochen werden. Ueber die anderen Arten müssen hier einige Bemerkungen genügen, nur die wichtigste Art, die Schatzscheine, ist noch etwas genauer zu betrachten.

1. Der Hauptfall der zufälligen Ausgaberückstände, die am Fälligkeitstermin oder noch nach Schluß des Finanzjahrs unbezahlt geblieben sind, betrifft wohl Zahlungen gerade im Gebiet der Staatsschuldenverwaltung, unerhobene Zinsen, Capitaltilgungen. Diese bilden nach dem Fälligkeitstermin auch bei der fundirten Schuld eine schwebende Schuld bis zur Abhebung. Hierfür wie für andere rückständige Zahlungen handelt es sich um die in § 10 u. 14 erwähnten Regelungen der verschiedenen Jahresdienste, um kurze Verjährungsfristen u. s. w.

2. Zur Durchführung der finanziellen Gebahrung nach dem Etat, d. h. selbst in dem Falle, daß nicht unvorhergesehene Mindereingänge und Mehrausgänge gegen den Voranschlag erfolgen, ist die zeitweilige Aufnahme einer schwebenden Schuld wegen des mangelnden Zusammentreffens der Termine der Eingänge und der Zahltermine vielfach geboten. Man müßte sonst, wie es früher wohl geschah, beständig einen so großen „eisernen“ Cassenbestand halten, daß dadurch die Mittel zu den fälligen Zahlungen immer gesichert wären. Eine solche Casse würde aber zeitweilig ganz müßig liegen, daher reell mehr Zinsen kosten, als wenn man eine schwebende Schuld nur für die Zeit wirklichen Geldbedarfs aufnimmt. Dies kann öfters aus disponiblen Capitalien (§ 19) und zu besonders niedrigem Zinse geschehen, also volkswirthschaftlich unbedenklich und finanziell zweckmäßig sein. Die modernen Staaten, die großen westeuropäischen schon länger, neuerdings auch Preußen, das Deutsche Reich u. a. m., haben daher gerade zu diesem und zu verwandten Zwecken bestimmte Einrichtungen mit schwebenden Schulden getroffen. Auch für den weiteren Fall unvorhergesehener Mindereinnahmen und Mehrausgaben können bis zu einer gewissen Grenze die nämlichen Einrichtungen dienen. Die erwähnten Cautelen, vorsichtige Behandlung und angemessene Beschränkung dieser Schulden, sind aber hier besonders geboten. In staatsrechtlicher Hinsicht gilt das oben in § 25 Gesagte. Ueblich ist daher auch bei uns mit Recht, daß im Etatsgesetz oder in einem Specialgesetz der Finanzverwaltung ein Maximalcredit dieser Art, etwa in der Form von Schatzscheinen, festgesetzt wird, eventuell auch mit Angabe des besonderen Zwecks (z. B. wiederholt im Deutschen Reiche „zur Durchführung der Münzreform“) und der maximalen Zeitdauer des Credits. In allen diesen Puncten hat man es hier doch offenbar mit Finanzschulden und mit ganz ähnlichen staatsrechtlichen Verhältnissen wie bei den fundirten Schulden zu thun (gegen Stein und Laband, § 25).

Die Creditaufnahme zu diesen Zwecken kann in verschiedenen Formen erfolgen, wie die Praxis auch zeigt. Die Ausstellung von Wechseln, welche die Finanzverwaltung in Zahlung giebt oder discontiren läßt, offener oder Contocorrentcredit, ohne oder mit specieller Deckung (z. B. gegen Hinterlegung von Obligationen fundirter Anlehen), bei Banquiers, derartiger Credit speciell bei den großen Centralbanken sind mögliche und gebräuchliche Mittel. Diese Banken können dabei entweder die gleich zu erwähnenden Schatzscheine übernehmen oder discontiren, oder aber auf besondere Art, eventuell gegen eigene, ihnen übergebene Schatzanweisungen Credit gewähren[23]).

23) Wo, wie seit lange in England, die Centralbank einen Theil der Cassengeschäfte für den Staat führt, seine Cassenbestände aus Steuerüberschüssen u. s. w. als „öffentliche Depositen“ verwahrt und seine Schuld verwaltet, empfiehlt sich diese Einrichtung besonders (s. o. § 9). In Zeiten des Bedarfs, z. B. bei den Zahlungsterminen der Schuldzinsen, gewährt dann eine solche Bank Vorschüsse (schon ältere Einrichtung derselben, Vorschüsse auf deficiency-bills in England), während in der Regel die Staatscasse im Guthaben ist.

3. Die wichtigste Form der modernen schwebenden Schuld für die genannten Zwecke ist aber der Schatzschein (Schatzanweisung, exchequer-bill, bon de trésor), ein Creditpapier, welches auch unabhängig von solchen Operationen mit der Centralbank ausgegeben werden kann und wird und dann vollends auf dem Geldmarkte doch eine ähnliche Stellung einnimmt wie die Obligation aus einer fundirten Anleihe. Bei der üblichen Erneuerung, eventuell selbst Prolongation („österr. Salinenscheine“) beim Verfall oder bei der Einziehung der einen Serie aus dem Ertrage einer gleichzeitig ausgegebenen anderen, bildet diese Schatzscheinschuld jetzt in vielen Staaten auch einen bleibenden Theil der allgemeinen Schuld, ebenso wie die fundirte, weshalb hier vollends die Zurechnung zu den „Finanzschulden“ und die wesentlich gleiche staatsrechtliche Behandlung gerechtfertigt, ja nothwendig erscheint.

Schatzscheine sind Anweisungen der Finanzverwaltung auf die Staatscasse. Sie laufen gewöhnlich nur kurze Zeit, 3—6—9—12 Monate, ausnahmsweise länger, selbst mehrere Jahre (englische Schatzkammer-Bonds, norddeutsche Kriegsanleihe Ende 1870 in 5jähr. Scheinen). Entweder tragen sie einen festen Zins, der sich nach der jeweiligen Lage des Geldmarkts richtet, etwa dem Discontosatz für gute oder beste Wechsel entspricht und bei Ablauf des Scheins mit bezahlt, bei länger laufenden mittelst halbjähr. Coupons erhoben wird, oder sie sind sogen. unverzinsliche, wie neuerdings im Deutschen Reiche, d. h. sie werden dann wie Wechsel gleich gegen Abzug des Discontos verkauft. Wie Wechsel vornemlich mit zur Anlage momentan müßiger Cassenbestände der großen privaten Bank- und Handelshäuser u. s. w. und der öffentlichen Banken dienend, werden sie mit Rücksicht darauf wohl nur oder überwiegend in ganz großen Stücken ausgegeben (5000—10,000 M.). Sie laufen daher auch eigentlich weniger im Verkehr um, als daß sie sich von vornherein in ziemlich festen Händen befinden. Ihr Betrag schwankt nach dem Finanzbedürfniß, wenigstens in solchen Staaten, welche mit Recht diese Schuldform in mäßigen Grenzen halten, wie England, Deutschland.

Ende 1882/83 war der Betrag z. B. in England 5.43 Mill. Pfd. St. treasury-bills, 5.16 Mill. exchequer-bills, 3.59 (2 Jahre vorher 11.48) Mill. exchequer-bonds, zusammen 14.19 (E. 1881/82 22.08) Mill. unfundirter Schuld gegenüber 713 Mill. consolidirter. Im Deutschen Reich und in Preußen (hier seit 1868) bestimmen die neueren Etatsgesetze gewöhnlich Näheres über die Emission. Z. B. Gesetz über d. Reichsetat f. 1880/81 v. 28. März 1881: „zur vorübergehenden Verstärkung d. ordentl. Betriebsfonds der Reichshauptcasse nach Bedarf, doch nicht über 40 Mill. M.“ der Reichskanzler zur Ausgabe von Schatzanweisungen ermächtigt. Der Kanzler bestimmt Zinsfuß und Dauer der Umlaufszeit, die aber nicht über 30. Sept. 1882 (½ Jahr nach Ablauf des Finanzjahrs) gehen darf. Innerhalb dieses Zeitraums darf der Betrag der Schatzanweisungen wiederholt ausgegeben werden, doch nur zur Deckung der in den Verkehr gesetzten. Im Deutschen Reich bedingt namentlich die verschiedene Zeit des Eingehens der hauptsächlichen Einnahmen aus Zöllen und Verbrauchssteuern und der Ausgaben für das Heer (5/8 im Winter, 3/8 im Sommer) diese Ausgabe von Schatzscheinen. Die Reichsbank hat davon neuerdings große Beträge im Portefeuille. Aehnlich in Preußen, z. B. im Etat f. 1881/82 bis 30 Mill. M. (nach d. Bestimm. d. Ges. v. 28. Sept. 1866, § 4 u. 6). In Oesterreich sind die zur gemeinsamen Staatsschuld gehörenden Schatzscheine die amtlich sogen. „Partial-Hypothekar-Anweisungen“, vulgo „Salinenscheine“ (1848 auf die Gmundener Salinen hypothecirt); wechselnder Betrag, 80—100 Mill. fl., mit den gemeinsamen Staatsnoten in der Weise in Verbindung gebracht, daß beide Posten zusammen 412 Mill. fl. nicht übersteigen dürfen (1881: 84.26 Mill. fl. Anweis., 327.74 Mill. fl. Noten, 1883 60.51 Mill. fl. Anweis., 351.5 Mill. fl. Noten). Daneben kommen jetzt auch noch besondere Schatzscheine zur Ausgabe. Bedenkliches Anschwellen der Schatzscheine und schwebenden Schulden zeitweilig in Frankreich, s. Leroy-Beaulieu, Fin. II. 298 ff.; Kaufmann, Fin. Fr. S. 621 ff., die bons du trésor jetzt unbedeutend, große sonstige schweb. Schuld, zus. über 1000 Mill. fr.; auch in Rußland (216 Mill. Rubel sog. Serien, außer den Credit.billets). S. überhaupt Stein II. 389 ff.; Wagner, Ordn. d. österr. Staatsh. S. 76—92.

In volkswirthschaftlicher wie in finanzieller Hinsicht ist die Ausgabe von Schatzscheinen in mäßigem Gesammtbetrage in unseren Staaten im Allgemeinen eine empfehlenswerthe Form moderner Staatsschulden. In reicheren Ländern entwickelten Geld- und Creditverkehrs wird durch diese Creditaufnahme gerade ein Theil des allerdisponibelsten Geldcapitals zu einem für den Staat mit gutem Credite gewöhnlich sehr mäßigen Zins-

fuß herangezogen. Gegenüber fundirten Anleihen ist der Zinsfuß oft 1—2% mäßiger. Selbst in bewegteren Zeiten des Geldmarkts und der Politik und in Ländern und in Perioden geschwächten Staatscredits (Oesterreich 1859 ff.) erlangt man so, weil die Sicherheit besteht oder doch für vorhanden gilt, am Curse bei dem baldigen Verfall dieser Scheine nichts zu verlieren und binnen Kurzem über den vollen Betrag des Capitals wieder verfügen zu können, wohlfeiler und leichter, wenigstens für mäßige Beträge, Geld im Wege des Credits als mittelst fundirter Anleihen. Nach der Lage des öffentlichen Credits, der Politik, des Geldmarkts schwankt der Zinsfuß natürlich. Wird unter Berücksichtigung dieser Umstände und der Größe des Staatshaushaltes der Gesammtbetrag der Schatzscheine normirt, so kann die Aufnahme solcher Schulden mit kurzer Verfallzeit für unbedenklich gelten. Unliebsamen Kündigungen oder der Abneigung des Geldmarkts gegenüber, neue Scheine aufzunehmen, hat der Staat das Hilfsmittel der zeitweiligen Erhöhung des Zinsfußes. Er muß das Geschäft der Schatzscheinemission überhaupt ähnlich betreiben, wie die Verwaltung einer Bank ihre Depositenschuld behandelt. Die Verbindung mit großen Centralbanken zur Regelung des Geschäfts ist erwünscht. Drohen Staatskatastrophen, Kriege u. s. w., so wird in Betreff der Schatzscheine allerdings große Vorsicht nöthig sein. — Bei passender Leitung und bei der Ausgabe kleiner Stücke kann diese Schuld auch für mittlere Capitalisten zur Anlage von disponiblen Geldern, wie bei einer Depositenbank dienen.

4. Die fundirten Schulden (sog. Anleihen) im Besondern.

1. *Historische Entwicklung.*

§ 28. Die fundirten Schulden oder die sogenannten Anleihen bilden mit Recht regelmäßig den Hauptbestandtheil der modernen Staatsschulden. Bei ihnen handelt es sich dann zunächst um die Wahl zwischen *zurückzuzahlenden* und *Rentenschulden* (§ 24, Schema II. B, 1 und 2). Mit dieser Frage hängt diejenige von der *Schuldentilgung* überhaupt zusammen, die auch eine *principielle* Seite hat (§ 29).

Die Staatsschulden wurden früher, noch im 18. Jahrhundert und mehrfach selbst noch später, in ähnlicher Weise wie Privatschulden aufgenommen, mit beiderseitigem kurzen Kündigungsrecht des Gläubigers und Schuldners, das gleich von Beginn an bestand oder etwa nur für die erste Zeit etwas beschränkt war. Die Schulden hatten also insoferne noch fast ganz den Charakter von schwebenden. Je mehr sich die Benutzung des Credits aber zu einem organischen Hilfsmittel der Finanzwirthschaft ausbildete und je größer die Schulden wurden, desto weniger entsprach eine solche Einrichtung dem Bedürfniß des Staatshaushaltes. In diesem wurden die Anleihecapitalien dauernd festgelegt, bei Kriegs- und ähnlichen wie bei den, freilich noch sehr seltenen mehr productiven Zwecken dienenden Schulden. Eine beliebige Kündigung nach dem Willen des Gläubigers war höchst lästig, eine Rückzahlbarkeit nach kurzer Zeit, auf einmal oder in großen Beträgen, gar nicht ausführbar. Wie freilich auch bei so vielen neueren Hypothekenschulden beruhte daher die Einräumung eines solchen Kündigungsrechts an den Gläubiger oder die Uebernahme einer solchen Rückzahlungspflicht Seitens des Schuldners auf der Voraussetzung, daß von jenem Rechte nicht in größerem Umfange werde Gebrauch gemacht werden oder daß der Staat-Schuldner im Stande sein werde, vorher anderweit Credit zur Rückzahlung des alten zu finden. Denn die ursprüngliche Voraussetzung solcher Regelung der betreffenden Rechtsverhältnisse, daß die Staatsschuld nur für vorübergehende Bedürfnisse aufgenommen worden sei und aus ordentlichen Einnahmen bald zurückgezahlt werden solle und könne, traf nach der Ausdehnung des öffentlichen Schuldenwesens, besonders der Kriegsschulden, fast niemals mehr zu.

Daher begann man (in Deutschland und Oesterreich besonders seit und unmittelbar nach der großen französischen Kriegszeit Ende des vorigen und Anfangs des 19. Jahrhunderts) auf Schuldformen, bez. auf Bedingungen im Anleihevertrag hin zu streben, worin dem Gläubiger das beliebige, bald auch das Kündigungsrecht überhaupt entzogen und nur dem Staate vorbehalten wurde. Unter Umständen ging letzterer dabei aber im Interesse des Gläubigers Beschränkungen ein, z. B. daß die Kündigung erst von einem bestimmten Zeitpunete an zulässig sein solle. Anderseits blieb zunächst regelmäßig eine Rückzahlungspflicht des Staats bestehen, d. h. die Schulden wurden formell rechtlich noch als „zurückzuzahlende“ contrahirt. Aber dem Umfang nach ward diese Pflicht immer mehr beschränkt, namentlich in der Art, daß der Staat nur eine *allmälige* ratenlose Tilgung in kleinen Beträgen zusagte und demgemäß ein Tilgungsplan, der sich über einen längeren Zeitraum von Jahrzehnten und mehr erstreckte, in den Anleihevertrag aufgenommen wurde. Nur das schien die Ordnung der Finanzwirthschaft, die Entwicklung der ordentlichen Einnahme, besonders der Besteuerung, gegenüber einer größeren, zumal aus Kriegen u. dgl. herrührenden Schuld zuzulassen. Die vertragsmäßige Festsetzung eines solchen Tilgungsplans galt aber längere Zeit auch im Interesse *beider* Contrahenten gelegen, des Gläubigers, um doch einmal wieder in den Besitz des Capitals selbst zu kommen, des Schuldners, des Staats, um sich selbst einen heilsamen Zwang aufzulegen, regelmäßig zu tilgen, die Schuld zu vermindern, und mit der Zeit womöglich sie wieder ganz abzutragen. Als eine *Anomalie* erschien dieser Anschauung die Verschuldung also immer noch. Die Voraussetzung für die Möglichkeit solcher langterminlicher zurückzuzahlender Schulden trat selbst aber erst mit der Entwicklung der modernen Volkswirthschaft, ihrer Arbeit-, Berufs- und Eigenthumstheilung, mit dem Emporkommen des beweglichen Capitals und der Bildung von Rentnerclassen hervor. Diese neuen Staatsgläubiger wollten überwiegend nur eine feste Rente beziehen, erst die strenge formale Rechtsordnung und materielle Ordnung des modernen Staats und seines Haushalts leistete dafür die nöthige Bürgschaft. Manche Gläubiger wollten außerdem an den Cursen der Obligationen gewinnen oder auf Cursdifferenzen speculiren. Diesen Personen, wie jenen ersteren, welche doch unter Umständen auch über ihr Capital selbst wieder mußten verfügen können, wurde in ausreichender Weise durch eine *bequeme, möglichst formlose* und doch *rechtssichere rechtliche Uebertragungsform* der einzelnen Obligation geholfen: daher die Ausstellung der letzteren als *Namenpapier* mit Zulassung des *Indossaments*; vollends als *Inhaberpapier* (s. Band I, Abh. Credit, § 26 ff.). Durch die Einbürgerung dieser Rechtsformen der Ausstellung und Uebertragung war der modernen langterminlichen, Seitens des Gläubigers nicht kündbaren zurückzuzahlenden und der Rentenschuld die Bahn für ihre ungeheure Ausdehnung eröffnet, — freilich gleichzeitig auch dem Börsenspiel in diesen Papieren.

Innerhalb der zurückzuzahlenden Schulden war dann die Entwicklung unter den einzelnen Formen und Modalitäten der Tilgung ganz folgerichtig eine analoge: die vom Staat-Schuldner übernommenen Tilgungspflichten wurden gern verringert, die Tilgung über längere Zeiträume ausgedehnt, das bald beschwerliche Tilgungsfondssystem beschränkt oder verlassen, auch in den Anleiheverträgen nur eine kleinere, freiere Tilgung zugesagt, schließlich in dieser Hinsicht dem Staatsgläubiger gegenüber gar keine Pflicht mehr übernommen, d. h. die Schuld wurde zur *Rentenschuld*. Und indem etwa auch die besonderen Einrichtungen zur reellen Tilgung (eigene Tilgungsfonds, als besondere vom Fiscus getrennte juristische Personen, § 30) in der Einnahmewirthschaft beseitigt, nicht mehr absichtlich auf höhere Einnahmen (durch neue Steuern oder beibehaltene alte) zum Zweck der Tilgung hingewirkt, nur zufällige Einnahmeüberschüsse gesetzlich (England, Preußen seit 1869) oder thatsächlich zur Tilgung verwandt und am Ende vielfach auch dies unterlassen wurde, blieb die einmal angesammelte Staatsschuld in der Hauptsache unverändert bestehen. Verschuldung galt nicht mehr für eine finanzwirthschaftliche Anomalie, sondern mindestens für etwas

Unausweichliches, selbst für das *Normale* im modernen Staatshaushalt, hie und da, nach panegyrischen Stimmen, fast für das *Wünschenswerthe*. Damit hatten sich dann auch die Ansichten über die principielle Seite der Tilgungsfrage verändert.

2. Die Tilgungsfrage.

§ 29. Angesichts der ungeheuren Staatsschulden, welche namentlich seit den und durch die Kriege des französischen Revolutionszeitalters in den europäischen Staaten angewachsen waren — in England war kurz vorher bereits eine riesige erste Steigerung der Schuld in Folge des nordamerikanischen Befreiungskriegs eingetreten —, war es zunächst begreiflich, daß der Tilgung *keine große practische Bedeutung* mehr beigelegt wurde. Um so mehr, als auch nach wiedererlangtem definitiven Frieden doch nicht überall die Periode der Schuldenvermehrung abgeschlossen werden konnte, und als vielfach nur während der Kriegszeit und später noch die Danaidenarbeit stattfand, die alten, nach Gesetz oder Vertrag tilgbaren, mitunter wohlfeileren mit neu aufgenommenen, mitunter theuereren Schulden zu tilgen (Oesterreich). Die reelle erhebliche Verminderung der Schuld schien auf diese Weise doch nicht zu erreichen, die Wirkung auf Credit und Finanzwirthschaft war zweifelhaft, die eigentliche finanzielle Last der Schuld lag in dem Zinserforderniß, eine Ersparung daran, mittelst einer durch die Besserung des Credits ermöglichten Zinsreduction mußte practisch viel wichtiger erscheinen, als eine doch nur unbedeutende langsame Abnahme des Schuldcapitals durch Tilgung. Von dem Entwicklungsgesetz der öffentlichen Thätigkeiten und demgemäß der Finanzbedürfnisse (§ 22) wußte man zwar in Theorie und Praxis noch nichts, die Stabilität der Einnahmen, nicht deren Ausdehnung, womöglich noch deren Verminderung (Beseitigung von Steuern der Kriegszeit!) galt als das richtige Strebeziel der Finanzpolitik. Aber gleichwohl stellten sich neue Bedürfnisse ein, für welche die Mittel fehlten oder schwer zu beschaffen waren, so daß dafür die Fonds der Tilgekassen u. s. w. sehr willkommen erschienen. So gab die Praxis allmälig den Glauben an die Nothwendigkeit und Ersprießlichkeit der Schuldentilgung auf.

In derselben Richtung wirkten aber allmälig auch *theoretische Erwägungen*, die besonders in der neueren Wissenschaft zur Geltung gelangt sind. Einmal konnte doch vielfach die *Verwendung* des Anleihecapitals als eine, wenn auch nicht rentable, so doch *direct und indirect productive* gelten: im Fall der „staatswirthschaftlichen Capitalanlage“, vollends in demjenigen der „privatwirthschaftlichen“ (§ 16). Hier entsprach dem Passivum der Staatsschuld ein Activum der Staatswirthschaft, mindestens der Volkswirthschaft. Solange dies Activum dauerte, konnte auch das Passivum einigermaßen unbedenklich und eine Tilgung der Schuld wenigstens nur nach Maßgabe der Aufzehrung dieses Activum geboten erscheinen. Aber selbst in diesem Falle kam sodann eine *zweite* Erwägung in Betracht, die in der principiellen Frage der Schuldentilgung entscheidend war: nach der *Natur des staatswirthschaftlichen Productionsprocesses*, welchen der Staatshaushalt in Verbindung mit der Ausführung der Staatsthätigkeiten selbst darstellt, werden die Materialcapitalien, die Sachgüter, welche durch die Anleihe aus der Volkswirthschaft herangezogen werden, in den meisten Fällen, namentlich abgesehen von der Verwendung zu privatwirthschaftlichen und anderen materiellen Productionen, theils in Güter und Leistungen specifisch *anderer*, vornemlich *immaterieller* Art verwandelt — Fall der staatswirthschaftlichen Capitalanlage und der Deckung des Deficits im ordentlichen Etat mit Schulden —, theils definitiv ohne directen, in Rentenobjecten, oder indirecten, in gesteigerter Productivität liegenden Ersatz zerstört — Fall der Deckung des eigentlichen außerordentlichen Bedarfs (§ 16), Kriegskosten u. dgl. — Es müssen daher ganz anders als in der gewöhnlichen materiellen Production, wo das verwendete Capital sich effectiv aus seinen Erträgen selbst tilgt, die Tilgemittel, ebenso wie die Zinsen, immer

erst wieder durch besondere Maßregeln, meist durch die *Besteuerung* in den Staatshaushalt hineingezogen werden, — denn um eine Tilgung mit Hilfe neuer Schulden handelt es sich natürlich in dieser Frage nicht, sie ist ja auch gar nicht die hier besprochene reelle Tilgung des Schuldcapitals.

Nach dieser Auffassung wird daher die Frage hinsichtlich der principiellen und practischen Nothwendigkeit der Schuldentilgung auf die andere zurückgeführt: *ob eine Besteuerung* — einerlei ob die Beibehaltung alter oder die Einführung neuer Steuern — *zum Zweck der Tilgung immer unbedingt richtig und nothwendig sei?* Diese Frage ist offenbar nicht absolut zu beantworten, sondern nur relativ je nach den Umständen. *Besteuerung zum Zweck der Tilgung und Tilgung bilden eben nur eine Vermögensübertragung zwischen den Einzelwirthschaften einer oder (bei internationalen Creditverhältnissen) mehrerer Volkswirthschaften*, eine Maßregel, welche nach ihren Vortheilen und Bedenken selbst wieder *nur relativ* zu beurtheilen ist. Die Tilgung mit Hilfe der Besteuerung ist nur dann der Fortdauer der Schuld vorzuziehen, wenn die hier erfolgende Vermögensübertragung muthmaßlich volkswirthschaftlich, besonders für die Production, und socialpolitisch, besonders für die Vertheilung, günstiger, mindestens nicht ungünstiger wirkt als die Fortdauer der Schuld. Danach im concreten Fall zu urtheilen, muß der leitende Gesichtspunct sein: eine schwierige Aufgabe, für deren Lösung es aber nicht an Anhaltspuncten fehlt. Es wird dabei u. A. darauf ankommen, in welchen Händen sich die Staatsschuld vornemlich befindet, ob die Gläubiger nach Rückempfang des Capitals Willens und geeignet sind, es selbst oder durch Andere (im Wege des Credits u. dgl.) richtig zu verwenden; welcher Art und Höhe die betreffenden Steuern sein werden, ob sie in nachtheiliger Weise die Verfügung über Sachgüter oder Geld den Besteuerten entzögen, was diese sonst mit dem Steuerbetrag gethan hätten, wie große Tilgungen auf den Zinsfuß einwirken u. dgl. m.

Es kann nun sehr wohl sein, daß nach Erwägung aller Umstände die Tilgung doch erwünscht bleibt. Aber jedenfalls empfiehlt es sich nach der dargelegten Auffassung, daß der Staat sich *nicht* durch Wahl bestimmter Schuldformen und Uebernahme bestimmter Tilgungsverpflichtungen unbedingt die Hände bindet. Vielmehr erscheint aus den vorgeführten volkswirthschaftlichen Gründen diejenige Schuldform als die zweckmäßigste und auch principiell richtige und gerechtfertigte, welche dem Staate in dieser Hinsicht freie Hand läßt: die *Rentenschuld*. Die öfters, nach großen Kriegen mit starker Schuldanhäufung, auftauchenden Rathschläge einer raschen sehr starken Tilgung erwecken auch volkswirthschaftlich Bedenken, die Uebernahme bezüglicher rechtlicher Verpflichtungen um so mehr. Unter den verschiedenen Formen der zurückzuzahlenden Schulden und Tilgungssysteme bieten aus gleichen Gründen diejenigen, welche dem Staate hier größere Lasten sofort oder für die Zukunft aufbürden und ihn dabei rechtlich beschränken (Lotterieanlehen, Tilgungsfondssystem mit starker Dotation), wieder besondere Bedenken. Auch rein finanziell betrachtet liegen die Dinge nicht anders. Denn wenn man auch ganz wohl geltend machen kann, daß die Uebernahme fester rechtlicher Tilgungsverpflichtungen oder die gesetzliche Feststellung eines Tilgungssystems politisch ein gutes Compelle zur wirklichen Vornahme richtiger Tilgung, welche sonst leicht unterbliebe, sein kann, so ist dies Nicht-tilgen doch keine nothwendige Folge des Rentenschuldsystems. Wohl aber ist es eine nothwendige Folge des Systems der zurückzuzahlenden Schulden und des gesetzlichen Tilgungssystems, daß auch dann getilgt wird, wenn es volkswirthschaftlich oder finanziell richtiger nicht geschähe, wenn z. B. reell doch nur mittelst neuer Schuldaufnahme getilgt wird, oder wenn zweckmäßige Verwendungen öffentlicher Mittel unterbleiben, weil letztere für die Tilgung beansprucht werden, oder wenn sonst ungünstige Wirkungen für Production und Vertheilung zu muthmaßen sind.

Das Ergebniß in der Tilgungsfrage, diese namentlich (aber nicht ausschließlich) nach

der principiellen Seite betrachtet, ist daher: stets unbedingt nothwendig und richtig ist die Schuldentilgung nicht; Schuldformen, Tilgungspläne und Einrichtungen, durch welche sich der Staat-Schuldner gesetzlich oder vertragsmäßig zur Innehaltung einer bestimmten Tilgung bindet, schaden unter Umständen leicht mehr, als sie besten Falles nützen; daher verdient principiell und practisch die Rentenschuld den Vorzug vor der zurückzuzahlenden. Die Vornahme reeller Tilgungen aus Ueberschüssen im ordentlichen Etat (oder aus außerordentlichen Hilfsquellen, z. B. aus Contributionen) kann aber gleichwohl doch oftmals sehr empfehlenswerth sein. Aber sie soll und muß nur vorgenommen werden, wenn es die Lage der Volkswirthschaft und der Finanzen passend erscheinen läßt: dann aber allerdings auch ernstlich, daher namentlich „kräftige außerordentliche Tilgungen in günstigen Finanzepochen" (Schäffle), jedoch immer auch hier mit sorgfältiger Rücksicht auf die muthmaßlichen Folgen solcher Tilgungen für die Gläubiger und für die Volkswirthschaft, für den Gang der Speculation u. s. w. Mit wegen dieses wünschenswerthen Vorbehalts eines Tilgungsrechts des Staats ist, wie sich zeigen wird, die kündbare der unkündbaren Rentenschuld vorzuziehen.

S. auch Schäffle, Tüb. Z. 1884 S. 138 ff. Mit dem Verlassen der festen Tilgungspläne auch er einverstanden, doch für Beibehaltung eines öffentlich-rechtlichen Tilgungszwangs, wenn gewisse Verhältnisse im Finanzwesen vorliegen (S. 144). Zu diesem Zwecke Beibehaltung gewisser Steuerfüße und Steuerzuschläge. Bedenklich bleibt nur hier, daß sich wichtige Momente, die zu berücksichtigen, nicht so im Voraus gesetzlich genau bestimmen lassen. — In England, Frankreich, neuester Zeit (seit 1869) auch in Preußen, Oesterreich, Italien u. a. St. m. ist die Rentenschuld die hauptsächliche Form der fundirten Schuld geworden. Wenn man jüngst in Frankreich wieder zu amortisirbaren Schulden in einigen Fällen zurückgekehrt ist, so ist das zwar bei dem ungeheuren Anschwellen der dortigen Schuld nach dem letzten Kriege begreiflich und in einer Hinsicht ein Zeichen gesunder Finanzpolitik. (Schaffung 3%iger in 75 Jahren tilgbarer Renten durch Gesetz vom 11. Juni 1878, wovon u. A. im März 1881 für eine Milliarde Franken effectives Capital emittirt wurde. Auch die aus dem Kriege von 1870 herrührende sogen. Anleihe Morgan ist in eine in 39 Jahren tilgbare Anleihe verwandelt worden.) Aber die Sache verhält sich doch auch hier nicht anders als mit den früheren allgemeinen Tilgungsplänen mit Hilfe kleinerer Amortisationsquoten neben dem laufenden Zins. Es läuft hier eigentlich immer nur wieder das naive Erstaunen über die Wirkungen des Tilgungssystems unter, wobei vergessen wird, daß jeder Frank zur Tilgung einen Frank (und mehr!) Steuerertrag voraussetzt und diesen Betrag irgend einer Einzelwirthschaft zu Gunsten irgend einer anderen entzieht. — Sonst ist namentlich die Tilgung der Eisenbahnschulden erwünscht, um bei schuldenfreien Staatsbahnen in der Tarifpolitik freiere Hand zu haben. Preußen tilgt demgemäß jetzt (s. § 30).

Eine besondere Begründung hat die Form der zurückzuzahlenden Schulden gegenüber den Rentenschulden wohl auch noch in der Behauptung gefunden, daß die regelmäßige Tilgung ein Mittel zur Hebung und Haltung der Curse sei, daher solche tilgbare Anleihen auch für den Staat zu besserem Curse zu begeben seien, also in diesem Falle weniger Zins als die anderen Anleihen kosteten. Wenn man auch nur den so am Zins ersparten Betrag zur Tilgung verwende, ergäbe sich so für die schließlich entlasteten Finanzen doch ein großer Vortheil (mitspielender Gedanke bei der neuen französischen tilgbaren Rente). Die Möglichkeit, die sich auch unter Umständen erfüllt, ist nicht zu bestreiten, wohl aber die größere practische Bedeutung des Falls. Die Tilgung enthält eine Art Cursversicherung, bei unter Pari begebenen Papieren eine berechenbare Wertherhöhung, bez. Zinserhöhung. Aber ins Gewicht fällt letztere auch rechnungsmäßig nur bei stärkerer Tilgung, daher z. B. am Schluß der Tilgungsoperationen nach dem Tilgungsfondssystem. Und ob unmittelbar im Curse sich die Differenz angemessen ausspricht, hängt von der Lage des Geldmarkts und Credits u. s. w. ab. Wenn in kritischen Zeiten der „Baisse", wankenden Staatscredits Anleihen ausgegeben werden, wird, wenn überhaupt, nur eine eben nicht gut mögliche starke Tilgung den Curs erhöhen, den Zinsfuß ermäßigen. Auch

in günstigen Zeiten der „Hausse" kommt es durchaus auf die Umstände, die Höhe des Nominalzinsfußes u. dgl. m. an, ob sich wirklich ein Vortheil für den Staat ergiebt[24]).

3. Die zurückzuzahlenden Schulden.

§ 30. Die einzelnen Arten der zurückzuzahlenden Schulden (§ 24, s. das Schema) sind volkswirthschaftlich und finanziell, principiell und practisch nach den im Vorausgehenden aufgestellten Gesichtspuncten zu beurtheilen.

1) Das Tilgungsfondssystem auf die gesammte Staatsschuld oder Haupttheile derselben angewandt, hat in der neueren Finanzgeschichte mehrerer wichtiger Staaten, besonders Großbritanniens, Frankreichs und Oesterreichs, als ein planmäßiges Mittel zur Abtragung großer in Kriegen u. s. w. entstandener Staatsschulden eine hervorragende Rolle gespielt, im Wesentlichen eine gleich erfolglose. Dabei war der Verlauf der Entwicklung förmlich typisch derselbe, trotz der Verschiedenheit der politischen Verfassungen. Eine besondere, vom Fiscus in vermögensrechtlicher Beziehung getrennte, die Rechte der juristischen Person genießende Casse wurde errichtet, anfänglich mit einem Capital aus Staatsmitteln, das ihr Vermögen bildete, daneben auch wohl noch mit einer fortlaufenden Jahresrente dotirt, etwa bis zu dem Zeitpuncte, wo die eigenen Einkünfte der Casse einen gewissen Betrag erreichten. Mit diesem Einkommen wurden Staatsobligationen zur Tilgung erworben (durch Ankauf, Ausloosung und Aufgebot; auch die contractlich zurückzuzahlenden Schulden, die mit den Mitteln des Tilgungsfonds getilgt werden, lassen sich so behandeln). Diese Obligationen wurden aber nicht wie sonst vernichtet, sondern blieben im Besitz des Fonds, der nun statt des Staatsgläubigers — nominell als ein solcher — die Zinsen weiter bezog und damit von Neuem tilgte. So schritt, bei Beibehaltung des Plans, die Tilgung nach der Regel der Zinseszinsenrechnung, also nach einiger Zeit sehr rasch fort und die größte Schuld schien sicher in nicht ferner Zukunft nach diesem System abgetragen sein zu müssen. Diese Wirkung oder Aussicht imponirte merkwürdiger Weise auch großen Practikern und Staatsmännern (England). Die Tilgung schien „sich von selbst zu machen" und verhältnißmäßig leicht. Aber natürlich doch nur mit Hilfe beibehaltener alter oder neu eingeführter Steuern oder indem man andere Verwendungen verfügbarer Einkünfte unterließ. Letzteres konnte allerdings mitunter eine gute Wirkung dieses Tilgesystems sein. Aber nur zu oft war die Sachlage anders. Die sonstigen Bedürfnisse drängten doch, und man tilgte nicht aus Ueberschüssen der ordentlichen Einnahmen, sondern aus neuen Anleihen, besteuerte besten Falles ohne die nach dem Obigen (§ 29) gebotene Untersuchung, ob nicht die Beibehaltung der Schuld dieser Besteuerung vorzuziehen sei. Die unbefriedigende Wirksamkeit des Tilgungsfonds und die dringlicheren sonstigen Finanzbedürfnisse führten denn auch regelmäßig zur Modification des Plans, so zur Entziehung von Einkünften oder zur Einziehung von Vermögenstheilen des Fonds, zur Uebertragung eines Theiles seiner Einkünfte auf den Staatshaushaltsetat behufs Deckung anderer Ausgaben. Der Fonds wurde schließlich eine reine Rechnungsinstanz, fristete etwa noch eine Zeitlang seine Existenz, bis er als unnütz endlich auch formell aufgehoben wurde. Dies ist der gleichmäßige Verlauf in England, Frankreich und Oesterreich.

Pitt'scher sinking-fund von 1786 in England, mehrfach schon modificirt während der französischen Kriege, aber noch in Wirksamkeit, Function seit 1819 im Wesentlichen eingestellt, 1828 er selbst aufgehoben. Französche Tilgecasse von 1816, principwidrige Beschränkungen 1825, 1832, Mitverwendung der Mittel für andere Ausgaben 1842, Einstellung der Thätigkeit 1848, formelles Bestehenbleiben, partielle Erneuerung in letzter Zeit unter Napoleon III. (Ges. v. 11. Juli 1866), neue Suspension des Dienstes nach dem letzten Kriege, Gesetz vom 11. Septbr.

---

24) Die 3%ige französische amortisirbare Rente stand 1880 im Maximum 2—3%, 1881 bei speculativem Geldmarkte meist nur 1¼–1½ höher als die 3%ige gewöhnliche (Jan. 1881 diese 83.80—85.25, jene 85–86.80, die Zinsdifferenz ist dabei etwa 0.057% bei letzterer. Juli 1883 war der Curs bez. 79.25—78.25 und 81.05—79.90).

1871, seitdem nur nominelle Existenz. Oesterreichischer allgem. Tilgungsfonds vom 22. Januar 1817, Entziehung der Jahresdotation 1829, Beschränkung auf die Zinsen des bis dahin erworbenen Vermögens, Zuwachs neuer Zinsen von da an immer nur bis auf 1 Mill. fl., worauf dann das (5%ige) Schuldkapital von 20 Mill. fl. annullirt wird. Wirksamkeit bis 1848, nominelles Fortbestehen, Verwendung der Einnahmen aus anderen Ausgaben bis 1859, wo aufgehoben.

Es möchte sich hiernach kaum empfehlen, zu einem solchen allgemeinen Schuldentilgungsfondssystem in unseren Staaten zurückzukehren. Erlaubt es die Finanzlage und erscheint es sonst zweckmäßig, so tilge man im größeren Maße freiwillig, ohne den mechanischen Zwang einer solchen Institution, nehme in ungünstigen Zeiten Anleihen zu dem dem hohen Realzinsfuß ungefähr entsprechenden hohen Nominalzinsfuß auf (§ 33), verschaffe sich so die rechtliche Möglichkeit, nach wiederhergestelltem Staatscredit in günstiger Zeit, die Kriegsschulden im Zinse zu reduciren, behalte zum Zweck der Tilgung Steuern oder Steuerzuschläge länger bei, als es sonst geboten wäre (Schäffle) und thue im Uebrigen Alles, um Volkswirthschaft, Credit und Finanzen zu verbessern. Dann allein kann man, wie das großartige Beispiel Nordamerikas zeigt, die Zinsenlast für sich und auch das Capital der Schuld reell sehr vermindern.

Die ungeheure americ. Schuld aus dem Bürgerkriege ist so von 2374 Mill. Doll. (fundirte Schuld) Mai 1866 auf 1724 Mill. Doll. Juli 1880, 1464 Mill. Doll. Juli 1882, 1338 Mill. Doll. Juli 1883, der Zinsaufwand von ca. 114 Mill. auf 79.6 Mill. Doll. 1879/80, 55.9 Mill. Doll. 1883/84, 51.4 Mill. Doll. 1884/85 gewichen.

Schulden für privatwirthschaftliche, rentable Anlagen, daher gegenwärtig vornemlich für Staatsbahnen sind in der Tilgungsfrage überhaupt etwas anders als die allgemeinen Staatsschulden zu beurtheilen. Eine umfassendere, auch eine regelmäßigere Tilgung, besonders aus Ertragsüberschüssen der betreffenden Objecte empfiehlt sich ebenso sehr finanzpolitisch als verwaltungspolitisch. Daraus folgt aber gleichwohl auch für diese Schulden nicht, daß dieselben in der Form zurückzuzahlender mit festen Tilgungsplänen aufgenommen werden. Dagegen ist die staatsrechtliche Festsetzung eines gesetzlichen Tilgungssystems hier wohl räthlich, vollends bei sehr großen Eisenbahnschulden, wie sie die neuere Verstaatlichungen von Privatbahnnetzen (Preußen) mit sich bringen. In Preußen (s. Wagner, Fin. 3. A. I. S. 710) ist denn auch jüngst demgemäß eine Tilgung der Eisenbahnschuld festgesetzt worden (Ges. v. 27. März 1882, betr. die Verwendung der Jahresüberschüsse der Verwaltung der Eisenbahn-Angelegenheiten). Die Staatsbahnschuld wurde auf 1498.88 M. M. angenommen, ihr wachsen die neuen Schulden für Bau und Kauf von Bahnen zu, die erfolgten Tilgungen, bez. Aufrechnungen und Abschreibungen gehen ab. Im Etat für 1884—85 erhob sich die Schuld schon auf 3219.48 M. M. (1. April 1884) wozu seitdem neue erhebliche Beträge für Anleihen zu Eisenbahnzwecken und für weitere Verstaatlichungen gekommen sind. Aus dem Reinertrag — von dem bisher im Etat die contractlichen Verzinsungs- und Tilgungssummen der übernommenen, nicht in consol. Rente convertirten Prioritätsobligationen der verstaatlichten Privatbahnen bereits abgerechnet sind — erfolgt zuerst die Verzinsung der gesammten Eisenbahnschuld. Vom Rest sind 2.2 Mill. M. zur Deckung eines etwaigen, sonst durch Anleihen im Staatshaushaltsetat zu bestreitenden Deficits zu verwenden. Vom Ueberrest ist eine Tilgung der Eisenbahnschuld für ¾% ihres Betrags zu entnehmen. Eine Tilgung darüber hinaus, wenn noch ein Ueberschuß der Bahnverwaltung vorhanden, hängt von Bestimmungen im Etat ab. Im Etat für 1883—84 waren demnach auf Grund der Rechnung für 1881—82 20.19 M. M. zu tilgen, wozu der Ueberschuß im Voranschlage nahezu, im Ergebniß völlig ausreichte. Noch besser schloß schon der Voranschlag f. 1884—85 gemäß dem Rechnungsabschluß f. 1882—83 ab (42.35 M. M. Ueberschuß). Ein reelle Tilgung der Eisenbahnschuld erfolgte trotzdem bisher nicht, sondern nur eine entsprechende Abschreibung an der Bahnschuld, indem der zur Tilgung zu verwendende Ueberschuß einen entsprechenden Betrag Anleihen für neue Bahnen, für andere Staatszwecke ersetzte. Das genügt aber auch. Ueber die Auslegung des Umfangs der Tilgung nach dem Ges. v. 1882, dessen bezügliche Bestimmungen etwas unklar sind, schloß man sich, unter vereinzeltem Widerspruch, im Landtag der Auffassung der Regierung an, im Etat ohne Weiteres den ganzen Ueberschuß auch über die ¾% hinaus (unter event. Abzug v. 2.2 Mill. M.) zur Abschreibung an der Bahnschuld zu verwenden.

2) Das Tilgungsfondssystem auf einzelne Anleihen angewandt, so vielfach contractlich in deutschen Staaten, hat im kleineren Maße dieselben Bedenken wie im vorigen Falle. Den Vorzug verdient hier wohl die Methode, etwa eine mäßige feste Quote (½—1%) des ursprünglichen Anleihebetrags, ohne Zuwachs der Zinsen der getilgten Obligationen zur Tilgesumme, zu verwenden, wie auch oftmals in Deutschland geschieht. Auch dabei steigt der Tilgebetrag allmälig im Verhältniß zum Rest der Anleihe.

Die Kündigung und Rückzahlung der Obligationen al Pari nach dem Loose

mit öffentlichem Aufgebot sichert dem Gläubiger innerhalb der Tilgezeit unbedingt den Rückempfang des vollen Schuldcapitals, bietet ihm bei unter Pari stehenden Obligationen eine entsprechende Gewinnchance eventuell auch schon früher, enthält daher bei solchen Papieren etwas mehr „Cursversicherung“ und Zinserhöhung als das andere Verfahren, der Rückkauf nach dem Curse, weshalb unter Umständen Anlehen mit jener Tilgung etwas besser zu begeben sind, freilich auch, solange der Curs unter Pari, etwas theurer zu tilgen kommen. Mißlich und lästig ist aber für den Gläubiger die Nothwendigkeit, die Verloosungslisten zu controliren und das Capital oft unerwünscht zurückzuerhalten, während bei der anderen Methode nur der zu verkaufen wünschende Gläubiger das Capital erhält. So möchte diese Methode den Vorzug verdienen. Sie wird etwa mit der Clausel angewandt, daß bei Cursstand über Pari Verloosung zur Tilgung al Pari eintritt (Preußen). In diesem Fall bedingt natürlich letzteres Verfahren einen Druck auf den Curs.

3) Lotterieanleihen (Rubrik B, 1, cc des Schemas § 24) sind eine Kategorie der zurückzuzahlenden Schulden, bei denen nach einem Verloosungsplane, der ausgespielt wird, das Schuldcapital meist al Pari, die Zinsen ganz (sogen. unverzinsliche) oder theilweise (sogen. verzinsliche Lotterieanleihen, die außerdem laufende Coupons führen) in Prämien ausgezahlt werden. Die verzinslichen sind zur Unterbringung größerer Summen (Oesterreich, Rußland, auch Preußen und andere deutsche Staaten) geeigneter. Lotterieanleihen überhaupt sind besonders beliebt geworden in Staaten mit schwierigen Creditverhältnissen, wo die gewöhnliche Schuldform mit einfacher Verzinsung überhaupt oder momentan wenigstens „nicht mehr zieht“ (Oesterreich.) Der finanzielle Vortheil liegt darin, daß durch Anlockung des Spielreizes Anleihen leichter und namentlich zu einem niedrigeren Zinse, bez. höheren Curse untergebracht werden. Allein dieser Gewinn (in Oesterreich gelegentlich wohl 1—2% Zinsdifferenz, 5—6 gegen 7—8 in den 60er Jahren) wird auf Kosten der Wirthschaftlichkeit und Moralität des Volks erzielt. Bei kleinen Loosstücken und bei dem kaum vermeidlichen Promessenspiel (Verkauf der Spielchance für eine Ziehung für eine bestimmte Nummer, — in Oesterreich anfangs verboten, später zugelassen und als Steuerobject benutzt, indem die Promessen gestempelt werden müssen) können sich ähnliche Uebelstände wie bei der gewöhnlichen Lotterie zeigen. Auch finanziell aber stehen dem genannten Vortheil zwei Nachtheile gegenüber: die oft höchst ungleiche Vertheilung der Tilge- und Prämiensummen über die Periode des Spielplans, wodurch mitunter der Zukunft schwere Lasten aufgebürdet werden (z. B. österr. 1839er Loose, Anleihe von 30 Mill. fl. C.-M., darauf zu zahlen bis 1868 alle anderthalb Jahr anfangs 0.7, später 1.2—1.5 Mill. fl., so noch 1868, dagegen 1870—78 jährlich bez. 2.7, 2.7, 5.2, 5.2, 8.85, 8.85, 8.93 Mill, fl.!), sodann die practische Unmöglichkeit einer Kündigung behufs Zinsreduction, so daß die zu hohem reellen Zinsfuß aufgenommenen Schulden während der ganzen Dauer der Anleihe gleich theuer zu stehen kommen (§ 34); man müßte denn den Spielplan rasch abspielen, was natürlich nach dem Wesen dieser Anleihen nur mit großen Verlusten für die Finanzen verbunden wäre. So muß das Verdiet gegen diese Anleihen ausfallen.

4) Anleihen in Form von Zeit- und Leibrenten — als Finanzoperation, die Frage einer Uebernahme der Rentenversicherung auf den Staat, im Allgemeinen oder für einzelne Volksclassen (Arbeiter) steht hier nicht zur Erörterung — sind in Deutschland ziemlich unbekannt, in Frankreich und England kommen sie vor, früher noch mehr als jetzt. Sie haben doch auch die Bedenken der zurückzuzahlenden Schulden, gestatten keine Kündigung behufs Zinsreduction und führen die Privaten zur Capitalaufzehrung.

Manche interessante Rechtsfrage knüpft sich an die Auslegung der Verpflichtungen, welche der Staat, sei es gesetzlich, sei es namentlich vertragsmäßig, in Betreff der Tilgung bei den zurückzuzahlenden Schulden übernimmt. Die Entscheidung wird mehr-

fach mit den ökonomischen Wirkungen oder dem ökonomischen Werth einer zugesagten Tilgung auf den Curs der betreffenden Obligationen zu treffen sein. Practisch handelt es sich wohl um drei Eventualitäten: die Tilgungsverpflichtung bezeichnet ein genaues Maß, nicht mehr, nicht weniger (so bei Lotterieanleihen, wo zwar „mehr“ erlaubt, aber gegen das eigene fiscalische Interesse); oder sie bezeichnet ein Minimum, das der Schuldner innehalten muß, das er aber überschreiten darf, weil letzteres den Gläubiger nicht schädigt (sogar ihm günstig ist) (so in schlechter Finanzlage und überhaupt bei Tilgung von Papieren, die unter Pari stehen); oder endlich sie bezeichnet ein Maximum, weil ein „Mehr“ den Gläubiger benachtheiligen würde (so in guter Finanzlage und überhaupt bei Papieren über Pari, die al Pari getilgt werden können, z. B. preußische consolidirte 4½%ige Schuld v. 1869, mit Verzicht auf Kündigung und Tilgung al Pari bis 1. Jan. 1885). Je nach der Finanzlage und dem Nominalzinsfuß, zu dem eine Anleihe ausgegeben wird, haben daher auch die Gläubiger verschiedenes Interesse, im Vertrage die Kündigungs- und Tilgungspflicht des Staats auszudehnen oder das bezügliche Recht desselben zu beschränken [25]).

4. Die Rentenschulden.

§ 31. Sie sind für den heutigen Staat die geeignetste Form fundirter Schuld, während bei den Selbstverwaltungskörpern, besonders den Gemeinden, für die zurückzuzahlende Schuld und danach für die Uebernahme einer bestimmten Tilgungspflicht wohl specielle Gründe sprechen, wie die geringere Sicherheit dauernder Solvenz in Bezug auf Zinszahlung bei größerem Schwanken von Bevölkerung und wirthschaftlichem Wohlstand, auch der Umstand, daß wohl innerhalb wenigstens einer größeren Volkswirthschaft Tilgung und Besteuerung nur oder überwiegend nur eine Vermögensübertragung zwischen den Einzelwirthschaften eines Wirthschaftsorganismus darstellen, dies aber für Gemeinden meist nicht gilt. Erst in der modernen Volkswirthschaft sind in der Entwicklung von Zinsrentnern — wozu natürlich auch die solche Renten nur als Nebeneinnahme aus ihren ersparten Capitalien beziehende Arbeiter-, Beamten- und Unternehmerclasse gehört — die wirthschaftlichen und in der verfassungsmäßig geregelten, formell und materiell geordneten, scharf controlirten Finanzwirthschaft und speciell Schuldenverwaltung erst die öffentlich-rechtlichen Bedingungen für die Verbreitung der Rentenschuld vorhanden. Das beachtenswerthe Bedenken, daß die Ausstellung der Obligationen der Rentenschuld in Form des Inhaberpapiers oder des durch Indossament, selbst Blancoindossament übertragbaren Namenspapiers und die Hinweisung der Besitzer auf die Börse zur etwaigen Realisirung ihres Forderungsrechts direct und indirect zum Börsenspiel, Differenzgeschäft u. s. w. Möglichkeit und Anlaß giebt, kann hier doch nicht gegen diese Schuldform den Ausschlag geben. Denn bei den langterminlichen Obligationen der zurückzuzahlenden Schulden liegt die Sache wesentlich ebenso.

Die Rentenschuld kann als unkündbare („ewige“) ohne und als kündbare Rente mit Kündigungsrecht, bez. mit dem Rechte der Rückzahlung eines bestimmten Nominalcapitals eingerichtet werden (s. S. 514, Schema). Bei ersterer wird nur die Zahlung der und der Rente (z. B. 3, 4, 5) versprochen, die Rente ist hier kein Procentsatz eines Nominalcapitals, sondern ausschließlich eine absolute Größe. Bei der kündbaren Rente, einerlei ob Obligationen für das Schuldcapital selbst ausgegeben sind oder nicht, ist die Rente dagegen immer ein Zinsfuß-Procent eines bestimmten Nominalcapitals. Das bedeutet, daß die Rente zu diesem Nominalcapital, welches diesem Procent entspricht, also zu 100, vom Staate nach Ausübung des gesetzlichen oder vertragsmäßigen Kündigungsrechts zurückerworben, „abgelöst“ werden kann. Die unkündbare Rente vermag der Staat-Schuldner,

25) Nähere Untersuchungen über diese Puncte in mein. Ordnung d. öst. Staatsh.h. S. 106—118.

streng rechtliches Vorgehen vorausgesetzt, nur im Wege des freien Ankaufs, an der Börse u. s. w. zurückzuerlangen. In der Praxis (auch in England und Frankreich, wie aus der Anerkennung und mehrfachen Ausübung eines Kündigungsrechts und eines Rechts der Rentenablösung zu einem bestimmten Nominalcapital hervorgeht) besteht regelmäßig die kündbare Rentenschuld, und mit Recht. Die unkündbare Rente, wohl als letzte folgerichtige Entwicklung des ganzen Staatsschuldenwesens bezeichnet, würde nur dann den Vorzug verdienen, wenn der Gläubiger für die Garantie der Unkündbarkeit einen lohnenden Preis — in Form höheren Curses, bez. niedrigeren reellen Zinses —, daher einen entsprechend höheren Preis bezahlte als für die kündbare Rente. Selbst wenn der Curs der ersteren etwas höher, bez. der Zinsfuß derselben etwas niedriger als derjenige der anderen Rente wäre und, was namentlich zu bezweifeln ist, in den Perioden der Baisse, ungünstigen Geldmarkts, schlechten Staatscredits, großen Anleihebedarfs stets so sein würde, müßte dieser unmittelbare Vortheil erst mit demjenigen muthmaßlichen späteren verglichen werden, welcher bei der Wahl eines richtigen Nominalzinsfußes (§ 33) aus der Kündigung und Zinsreduction (§ 34) der zu einem hohen reellen Zinsfuße in schwieriger Zeit aufgenommenen kündbaren Rentenschulden erzielt werden kann und oftmals erzielt worden ist. In kritischen Zeiten (Frankreich 1870 ff.), wo die Aussicht auf eine Zinsreduction sehr fern erscheint, wird der Capitalist und Staatsgläubiger schwerlich für den Verzicht des Staats auf sein Kündigungs- und Zinsreductionsrecht eine genügende, wenn überhaupt irgend eine Prämie in Form eines reellen Zinsminus zahlen, der Staat würde jenes Recht um ein Linsengericht verkaufen. Gerade er ist aber darauf angewiesen und in der Lage, auf einen etwaigen kleinen unmittelbaren Vortheil zu Gunsten eines zwar nicht gewissen, aber wahrscheinlichen, durch richtige Staats- und Finanzpolitik zu erreichenden größeren künftigen zu verzichten [26]).

Ob für eine kündbare Rentenschuld dem einzelnen Gläubiger für Theilbeträge an der Schuld besondere Obligationen über das Capital selbst, mit Coupons zur Zinserhebung versehen, ausgestellt werden (deutsches, österreichisches, russisches System und sonst vielfach, neuerdings seit 1866 auch in England sich verbreitend) oder ob dem Gläubiger nur eine Bescheinigung über sein Rentenbezugsrecht, ein Auszug aus dem „großen Buche der Staatsschuld“ ertheilt wird — die dann mehr oder weniger formlos oder formell wie eine Obligation auf Namen oder Inhaber übertragen werden kann (Frankreich, bisheriges englisches System, in beiden Ländern wieder etwas verschieden, „Renteninscription“; „Consol“ in England, „titre nominatif“, „rente au porteur“, „extrait d'inscription au grand livre“ in Frankreich, neue preuß. Einrichtung eines Staatsschuldbuchs nach Ges. v. 20. Juli 1883), — das ist wesentlich nur eine formelle Verschiedenheit. Sie erklärt sich historisch aus der Entwicklung des öffentlichen Schuldenwesens, gegenwärtig aus der verschiedenen Verwaltungseinrichtung desselben in den einzelnen Staaten, bedingt aber, weil eben die Rente zugleich als Procent zu einem (fingirten) Nominalcapital erscheint, sonst keine weiteren rechtlichen Unterschiede in Bezug auf das Recht der Kündigung und der Rückzahlung [27]).

26) Die französischen Staatsgläubiger, welche die letzten großen 5%igen Anleihen nach dem Kriege zum Curse von einigen 80 übernahmen, würden freilich bei unkündbaren Renten jetzt nicht unter der Befürchtung der Zinsreduction stehen, nachdem die Curse lange über Pari, bis auf 120 und darüber gestiegen sind. Aber würden sie damals nach dem Kriege irgend erheblich höhere Curse für ewige Renten bewilligt haben? Schwerlich! Der Staat aber ist jetzt in der Lage, den reellen c. 6%igen Zinsfuß der Kriegsschulden auf 4% oder selbst 3½% herabzusetzen, d. h. an der Zinsenlast derselben (ca. 346 Mill. Fr.) 150 Mill. Franc und mehr jährlich zu ersparen. 1883 hat er wenigstens mit der Reduction auf 4½% begonnen (s. u. § 34).

27) S. Stein II. 480—503, mit Formularen der französ. und italien. Renteninscriptionen und der Auszüge aus dem „großen Buch“; daselbst auch Näheres über die verschiedene Behandlung dieser Verwaltungssachen In den deutschen Staaten, Preußen u. a. m., in Oesterreich hat

2. Verwaltung der Staatsschulden (in finanztechnischer Hinsicht)[28].

§ 32. Je bedeutender das Staatsschuldenwesen überhaupt und in einem einzelnen Staate geworden ist, desto wichtiger sind alle die Puncte, welche sich auf die formelle Ordnung, die Einrichtung und Verwaltung desselben beziehen. Denn von ihrer zweckmäßigen Gestaltung hängt es wesentlich mit ab, welchen Credit der Staat genießt, welchen Zinsfuß er zahlen muß, welchen Curs seine Papiere haben, welche Last daher die Schuld in ihrer Zinshöhe und ihren Rückzahlungsbedingungen für den Staatshaushalt bildet. In dieser Hinsicht verlangen die im Vorausgehenden behandelten Puncte, welche die Wahl der Schuldform betrafen, ihre besondere Beachtung. Aber auch die jetzt zu besprechenden Puncte sind zum Theil von großer Bedeutung für den Druck der Last der Schuld.

I. Die Staatsschulden-Verwaltung im Allgemeinen. Hierzu sind im modernen Staat mit einigermaßen erheblicherer Schuld eigene Finanzbehörden nothwendig und auch regelmäßig vorhanden, welche im Behördenorganismus, auch der allgemeinen Finanzverwaltung gegenüber, eine etwas selbständigere Stellung einnehmen. Ueber denselben fungiren im constitutionellen Staate zweckmäßig und in der Praxis auch vielfach parlamentarische Staatsschulden-Controlecommissionen, deren Mitglieder von der Volksvertretung (beim Zweikammersystem von jeder Kammer eines oder mehrere) gewählt werden.

Sie haben noch neben dem Obersten Rechnungshof (§ 12) eine Controle darüber auszuüben, daß die Aufnahme von Anlehen, die Verzinsung und Tilgung derselben, die Ausstellung der Schuldverschreibungen, die Einziehung und Vernichtung derselben, die Ausgabe und Einziehung von Staatspapiergeld (auch wohl von Banknoten nicht bloß einer wirklichen Staatsbank, sondern auch einer privilegirten Centralbank) streng in Gemäßheit der betreffenden gesetzlichen Bestimmungen erfolgen. Hier bietet wiederum die verfassungsmäßige Regelung des Finanzwesens Bürgschaften, welche dem Staatscredite zu Gute kommen und deren Fehlen in der Schuldenverwaltung absoluter Monarchieen wohl hie und da auch neuerdings noch zu verhängnißvollen Uebelständen geführt hat[29].

In ökonomisch-technischer Hinsicht empfiehlt sich für die Cassengeschäfte der Schuldenverwaltung wieder die Verbindung mit einer großen Bank (§ 9), falls diese Geschäfte nicht etwa vollständig einer solchen zugleich mit der Verwaltung der ganzen Schuld übertragen werden (England).

II. Aufnahme der Anleihen.

1. Währung. Bei inländischen Anleihen wird in der Regel selbstverständlich die Landeswährung zu Grunde gelegt. Nur wenn letztere Papierwährung ist, kann es sich empfehlen, für gewisse Zwecke auch im Inlande Anlehen in Metallwährung (der früheren heimischen, eventuell auch einer fremden) aufzunehmen, namentlich aber — der häufigere Fall — auch für die Anlehen in Papierwährung die Verzinsung (bei

man nicht geglaubt, bei dem neueren Uebergang zur Rentenschuld die Form der Obligation über das Capital selbst verlassen zu sollen. Ueber d. preuß. Staatsschuldbuch s. d. Auff. v. Franke (Berichterstatter der Kommiss. d. Abgeordn.h.) in Schanz' Fin.arch. B. I., 1884.

28) Der Zweck dieses Werkes und der für diese Abhandlung verfügbare Raum gestatten nur die Erörterung der wichtigeren hierher gehörigen einzelnen Fragen. Manches kann davon nur mit wenigen Worten berührt werden. Näheres in den größeren Werken (bes. Stein) und Monographieen, namentlich auch in den Schriften über das Staatsschuldenwesen und die bezüglichen staats- und verwaltungsrechtlichen Einrichtungen der einzelnen Staaten. Die französischen und italienischen, dann die englischen, und wiederum die preußischen, österreichischen, russischen und sonstigen deutschen Verhältnisse repräsentiren in manchen Puncten drei Arten typischer Einrichtungen. Wagner, Art. Staatsschulden im Staatswörterb. X. 36—44. Lehrreich d. Auff. v Franke.

29) Geheime Ueberemission des österreichischen Nationalanlehens von 1854 von 500 Mill. fl. um 111 Mill. fl., erst 1859 bekannt geworden!. S. z. B. für Preußen Verordn. v. 17. Januar 1820 und Ges. v. 24. Febr. 1850.

zurückzuzahlenden Schulden alleufalls auch die Tilgung) in Metallwährung zuzusagen: um dem inländischen Capital eine Sicherheit gegen die Schwankungen der Valuta zu geben und es nicht zu Anlagen im Auslande gerade wegen der Währungsverhältnisse zu drängen. Bei formell und reell auswärtigen Anlehen, d. h. bei solchen, welche man im Ausland aufnimmt oder wenigstens im Ausland mit unterzubringen wünscht, wird im Interesse der auswärtigen Gläubiger und in dem hier damit zusammenfallenden des heimischen Staats, welcher auf Benutzung des fremden Credits reflectirt, selbst bei bestehender Metallwährung im Inlande, die Aufnahme der Anleihe und wiederum besonders die Stipulirung der Zinsen und Tilgungen neben der heimischen oder selbst ausschließlich in der oder den fremden Währungen und Münzfüßen zweckmäßig und erfolgt sie häufig so.

Im ersten Falle wird dann eine bestimmte Parität zwischen der in- und ausländischen Valuta festgesetzt. Freilich ein kritischer Punct unter Umständen bei Gold- und Silberwährung, wenn sich das Werthverhältniß verändert. Oesterreich, Rußland u. a. L. m. haben in dieser Weise vielfach Anleihen aufgenommen. Noch wichtiger ist die Stipulirung von Metallverzinsung und Tilgung auswärtiger Anlehen in Papiergeldländern, da im Ausland die hier viel empfindlicheren Schwankungen der Papierwährung die auf letztere lautenden Anleihen unbeliebt und besonders riscant machen (vgl. u. § 39). Freilich vertheuert sich die Verzinsung und Tilgung solcher Anlehen dann eventuell um das Metallagio und wenn dieses gegen die Zeit der Aufnahme der Anleihe, wo der Staat an dem in Metallgeld erhaltenen Capital einen Gewinn im Betrage des Agios macht, steigt, treten oft erhebliche Verluste hervor: ein mit dem Papiergeldwesen untrennbar verbundener Uebelstand. Umgekehrt ergeben sich natürlich beim Sinken des Agios hier Gewinne. Zur Deckung des Bedarfs an Münze für die Zinsen u. s. w. pflegt man sich auch in Papiergeldländern Einnahmen, Steuern in Münze zu eröffnen (Zölle in Nordamerica, Oesterreich, jetzt auch Rußland; in diesen beiden Ländern, deren normale Valuta eigentlich Silber, jetzt mit zu diesem Zwecke Goldzölle). — Werden in Münze stipulirte Zinsen in entwertheter Papierwährung gezahlt, so ist dies privatrechtlich ein Rechtsbruch, ein partieller Staatsbankerott (österr. „Metalliques" seit 1848).

2. Domicil. Passend die Hauptstadt, auch wohl der Hauptgeldplatz des Inlands; daneben passend Zinszahlstellen in anderen Orten. Auswärtige Anlehen werden auch zugleich wohl an fremden Börsenplätzen domicilirt, indem hier bei der Aufnahme Einzahlungen angenommen werden, Zins- und Tilgungszahlungen provisionsfrei erfolgen. Dadurch wachsen dem Fiscus freilich einige Spesen zu, aber dem Curs der Anleihen wird das zu Gute kommen. Staaten, welche auf die Benutzung auswärtigen Credits erheblich mit angewiesen sind (Oesterreich, Rußland), verfahren daher wohl mit Recht so.

3. Stückgröße und Form der Obligationen. Je mehr die Staatsschuld zur allgemeinen Sparcasse aller Volksclassen werden soll (Frankreich, auch deutsche Staaten besonders seit der Aera der Eisenbahnverstaatlichungen), desto mehr müssen die Stücke bis auf kleine (regelmäßig runde) Capital- bez. Rentenbeträge herab ausgestellt werden, woneben für den großen Verkehr und das Großcapital hohe Stückgrößen erforderlich sind. Als Rechtsform hat sich mehr und mehr das Inhaberpapier (in Preußen bisher ausschließlich) eingebürgert, daneben das Namenpapier erhalten. Letzteres wenigstens auch zuzulassen, erscheint zweckmäßig, u. A. auch um die „Außer-Curs-Setzungen", „Vinculirungen" von Inhaberpapieren für öffentliche Anstalten u. a. m. mehr vermeiden zu können. Auch in England und Frankreich hat sich neben der Inscription und Umschreibung, die immer weitläufiger und kostspieliger ist, und auch in Preußen, zumal bei den nicht unbedeutenden Gebühren des Staatsschuldbuchs dafür, schwerlich viel benutzt werden möchte, das Inhaberpapier nunmehr verbreitet.

4. Zinstermine. Zwei im Jahre sind erwünscht, aber auch genügend, nur wieder passend verschiedene im Jahre für verschiedene Anlehen oder Theile der Schuld, um diese bedeutenden Zahltermine den Eingangsterminen der Steuern u. s. w. anzupassen und möglichst nicht erst auf Ausgabe von Schatzscheinen, Bankcredit u. s. w. angewiesen zu sein.

5. Art der Begebung der Anleihen. Ein besonders wichtiger Punct, in welchem man leider nur nicht immer die Wahl des an sich für Gläubiger und Schuldner

vortheilhaftesten Systems hat. Drei oder wenn man will **vier** Hauptmethoden der Begebung sind zu unterscheiden.

a) **Der Verkauf der Obligationen, bez. Renten auf eigene Rechnung** durch Agenten, Makler oder durch Vermittlung einer Bank zum laufenden Curse an der **Börse**. Das Verfahren läßt sich für kleinere Beträge wohl anwenden, bei größeren weniger sicher, weil es nicht leicht sein wird, die erforderlichen Summen rasch genug abzusetzen, ohne den Curs zu drücken. (In Preußen seit einigen Jahren die Regel, durch Vermittlung der Seehandlung.) Davon zu unterscheiden, aber verwandt ist

b) das **französische** System, wo ein beständiger Rentenverkauf durch die Hauptsteuereinnehmer in den Departements stattfindet, indem dieser Beamte selbst das Recht hat, Inscriptionen im großen Buch vornehmen zu lassen und Schuldtitel (auf Rente lautend) auszustellen.

Dadurch wird die Rente „democratisirt“, d. h. in alle Classen des Volks ohne weitere Nebenspesen hineingebracht, dient hier recht eigentlich als „Sparcasse“, entzieht so viele Capitalien auch der Speculation, der Anlage in Actien u. dgl. und verhindert Zwischengewinne auf Kosten des Staats oder der Gläubiger zu Gunsten der Zwischenhände, der Banken und Bauquiers, Emissionshäuser. Die große Leistungsfähigkeit des französischen Rentenmarkts, die sich noch jüngst nach dem Kriege von Neuem zeigte, hängt hiermit zusammen. Die französische Schuld ist dadurch eine wahre **National**schuld, auch mit der heilsamen wirthschaftlichen und politischen Function einer solchen. Die dortigen Einrichtungen verdienen bei uns, entsprechend modificirt, Nachahmung.

c) **Allgemeine öffentliche Subscription.** Sie verdient den Vorzug vor dem folgenden Verfahren, ist leider nur nicht immer von Erfolg, namentlich nicht in capitalärmeren Ländern, in kritischen Zeiten (norddeutsche Bundesanleihe vom 4. August 1870!), zumal wenn man rasche Einzahlung verlangen muß. Nothgedrungen bleibt daher oft nur über

d) die **Uebereinkunft mit Zwischenhändlern** (Banquiers), denen eine Provision und ein Gewinn am Curse überlassen werden muß, auf Kosten des Staats und der Gläubiger. Bei **auswärtigen** Anleihen ist dies Verfahren vollends unvermeidlich.

Möglichst gilt es dann, wenigstens die Vortheile der **Concurrenz** unter den Bankhäusern auszubeuten. Allein das ist bei der engen Verbindung derselben und bei ihrem gemeinsamen Interesse dem Staate gegenüber nicht immer zu erreichen: die Theorie der „freien Concurrenz“ läßt hier wie auch sonst so oft in der Praxis im Stich, dem Compromiß und der Monopolstellung einzelner Häuser gegenüber. Soweit als möglich sollte aber das besonders in England übliche System der **Submissionen** angewendet werden, wo schriftliche Offerten mit Uebernahmseurs eingereicht und der günstigsten Offerte der Zuschlag zu Theil wird (jetzt auch in Oesterreich öfters angewandt). Die Wahl des Nominalzinsfußes bleibt aus den gleich darzulegenden Gründen besser dem Emissionshaus nicht überlassen.

§ 33. — 6. **Wahl des Nominalzinsfußes.** Ein Punct von großer practischer Bedeutung und auch nicht ohne theoretisches Interesse. Anleihen können aufgenommen werden

a) zu dem **dem jedesmaligen reellen möglichst gleichkommenden Nominalzinsfuß: al Pari oder fast al Pari.** Hier wechseln die Nominalzinsfüße mit den reellen, während der erhaltene Capitalbetrag und der Nominalbetrag im Wesentlichen übereinstimmen, also, wie auch immer der Zinsfuß stehe, an dem Nominalcapital weder etwas Erheblicheres verloren noch gewonnen wird. Mit Rücksicht auf die eigentlich practischen Fälle kann man das System dasjenige der (nominell) **hoch** verzinslichen Anleihen nennen; in kritischen Zeiten, wo der Realzinsfuß hoch, emittirt man auch zu diesem. Statt dessen kann man aber auch

b) zu **einem festen Nominalzinsfuße (oder einigen bestimmten)**, einerlei

wie der reelle ist, Anleihen aufnehmen: **unter Pari**, wenn der erstere Zinsfuß **niedriger**, **über Pari**, wenn er **höher** als der **reelle** ist. Hier bleiben also die Nominalzinsfüße gleich, wechseln dagegen die **Emissionscurse** der Anleihen oder die Capitalbeträge („Effectivcapitalien“), welche man für einen bestimmten Zins erhält. In dem vornemlich practisch wichtigen Falle der Unter-Pari-Emission ist hier von dem System der (nominell) **niedrig** verzinslichen Anleihen zu sprechen. Die Praxis hat in der Regel diesem System das Wort geredet und ist ihm auch vielfach gefolgt, die Theorie hat mit wenigen Ausnahmen das erste System empfohlen und doch wohl im Ganzen mit Recht.

Abgesehen von ganz hinfälligen Gründen, wie dem „Festhalten am landesüblichen Zinsfuße auch in ungünstiger Zeit“, dem „Innehalten der gesetzlichen Zinstaxe“, was beides ja bei Emission unter Pari doch nur scheinbar geschieht, hat man zwei wichtigere Gründe angeführt, von denen aber nur der zweite schwerer ins Gewicht fällt. Einmal betonte man, daß die volle Gleichmäßigkeit der Nominalzinsfüße oder das Vorhandensein nur von 2—3 festen solchen Füßen das Rechnungswesen, den Geschäftsverkehr erleichtere, die Obligationen oder Renten allgemeiner bekannt und verständlich, auch beliebter mache. Das ist wohl bis zu einem gewissen Maße der Fall, aber doch nicht so wichtig, wie mitunter behauptet wird. Auch nöthigt das andere System wegen zulässiger kleinerer Abweichungen vom Pari nicht zu einer förmlichen Uebermenge verschiedener Nominalzinsfüße, und durch spätere Consolidationen und Conversionen (§ 34) kann man größere Gleichförmigkeit erzielen.

Der **zweite** Grund wäre entscheidend, wenn er immer zuträfe und wenn nicht bei der Emission unter Pari zu einem niedrigen Nominalzinsfuße auf einen anderen Vortheil meist verzichtet würde, welcher leicht werthvoller sein kann. **Die nominell niedrig verzinslichen Schulden stellen sich, so heißt es, dem Staate billiger als die nominell hoch verzinslichen**, sind zu einem relativ besseren Curse zu begeben, kosten also reell weniger Zins. Dies Argument in der Frage der Wahl zwischen beiden Formen beruht auf einer allerdings vielfach, aber eben keineswegs immer richtigen Thatsache. Die Emission unter Pari, namentlich stark unter Pari, bei einem im Vergleich zum reellen Zins erheblich niedrigeren nominellen, giebt für die Speculation auf ein Curssteigen einen größeren Spielraum bis zum Pari, wo eventuell erst eine bei der anderen Form viel nähere Kündigung behufs Zinsreduction eintreten kann.

Bei dem für diese Frage beliebtesten und in der That brauchbarsten Untersuchungsobject, bei den französischen Renten, der 3- und der 4 1/2- und 5%igen ließ sich, wie auch öfters sonst (England) nachweisen, daß die 3%ige Rente wegen ihres höheren Curses 0.6—0.9% Zins weniger kostete. Aber, wie gerade auch das französische Beispiel zeigt, ergiebt sich eine solche bedeutendere Curs- und Zinsdifferenz gewöhnlich nur in Speculationszeiten, in Perioden der Hausse, in Staaten mit überhaupt gutem Credite, besonders dann, wenn die nominell höher verzinsliche Rente Pari oder darüber steht, die Verhältnisse eine Kündigung und Zinsreduction möglich machen, wodurch der Curs **dieser** Rente gedrückt wird. Das galt z. B. auch um 1881 vom Cursstand der französischen 5%igen und 3%igen Rente (jene 1880—81 an 120, diese an 85, reeller Zins bez. 4.166 und 3.412), der preußischen 4 1/2 %igen und 4%igen consolidirten (Curs bez. an 105 und 101, jene von 1885 an kündbar).

In Zeiten der Baisse, in politischen Krisen, in Staaten mit erschüttertem Credit, wo bei keinerlei Papieren eine Kündigung und Zinsreduction in Aussicht steht, vermindert sich jener relative Vortheil der niedrig verzinslichen Rente (so auch in Frankreich in solchen Perioden) erheblich oder verschwindet ganz, die Curse der Papiere mit verschiedenem Zinsfuß stehen dann relativ gleich, so z. B. in Oesterreich von 1848—68, wo man bei Obligationen mit allen möglichen Zinsfüßen gut vergleichen konnte. Demgemäß trifft der angegebene Grund für die Wahl eines niedrigen Nominalzinsfußes überhaupt gar nicht immer zu, während sich doch ein erheblicher Verlust am Nominalcapital bei der Emission ergiebt. Dazu kommt aber noch ein öfters durchschlagender Gegengrund gerade gegen Anleihen mit einem stark unter dem reellen und üblichen bleibenden Nominalzinsfuße, wo daher die Begebung bedeutend unter Pari erfolgen muß, z. B. gegen die 3%ige Rente in Frankreich,

statt der 4-, $4\frac{1}{2}$-, 5%igen, gegen die 4%ige Rente in Oesterreich und gar in Ungarn gegen die 5- oder 4%ige. Denn bei Anleihen ersterer Art ist voraussichtlich in irgend absehbarer Zeit kein Sinken des reellen Zinsfußes auf oder unter den nominellen zu erwarten, die Voraussetzung für eine Kündigung und Zinsreduction tritt also hier gar nicht oder viel später ein als bei der Schuldform mit hohem, dem jeweiligen reellen, z. B. dem besonders hohen reellen Zinsfuß in kritischen Zeiten gleichkommenden Nominalzinsfuß. Steht nun mit einiger Wahrscheinlichkeit in nicht gar zu ferner Zeit eine Wiederherstellung des Credits und eine Rückkehr des reellen Zinsfußes auf den normalen zu erwarten, so wird sich leicht ein größerer Vortheil für den Staat ergeben, wenn er z. B. 10 Jahre lang ¼ oder selbst ½% Zins für die nominell höher verzinsliche Schuld mehr gezahlt hat, dafür aber vom 11. Jahre an 1 oder $1\frac{1}{2}$% und mehr durch Zinsreduction spart.

Die großen französischen Anleihen nach dem letzten Kriege wurden daher wohl mit Recht zu 5% aufgenommen: sie könnten wenigstens schon seit mehreren Jahren nach dem Cursstande jeden Augenblick gekündigt und im Zinse herabgesetzt werden. Oesterreich hat dagegen mit seiner Emission 4%ige Renten, Rußland mit seinen 5%igen Papieren für unabsehbare Zeit auf solche Vortheile verzichtet, die auch Nordamerica bei seinen großen Kriegsanleihen wahrgenommen hat. Die große Verbesserung des österr. Staatscredits (4% Goldrente von wenig über 60 in einigen Jahren auf 86—90 gestiegen) kommt so zwar für neue Schulden dem Fiscus zu Gute, nicht aber für die alten. Banqieurs und ähnliche „Finanzpractiter" befürworten begreiflich in ihrem und im Börseninteresse die niedrig verzinsliche Rente, zumal bei auswärtigen Anleihen, um die speculative Unterbringung zu erleichtern. Der Staat hat aber nicht nur auf den augenblicklichen, sondern auf den dauernden Vortheil zu sehen und wenn er durch die Wahl einer Schuldform ein für das Börsenspiel weniger geeignetes Object in seinen Obligationen und Renten schafft, — um so besser! Näheres in meiner Ordn. des österr. Staatshaush. S. 209—225. Richtige Ausgabe 6% Goldrente, 10 Jahre lang unkündbar, Decembr. 1883 in Rußland zu 98, Curs Ende 1884 108.

§ 34. — 7. Zinsherabsetzung (Reduction), Schuldumwandlung (Conversion), Schuldzusammenziehung (Consolidation). Bei diesen in naher Verbindung stehenden Maßregeln wird hier volle Achtung der Rechte der Gläubiger, daher Ausschluß eines Zwangs gegen sie vorausgesetzt. Die zwangsweise Durchführung dieser Maßregeln fällt unter ganz andere Gesichtspunete und damit aus dem Rahmen dieser Erörterungen heraus. Sie war in der Regel ein partieller Staatsbankerott.

Zinsreduction ist die vertragsmäßige Herabsetzung des Nominalzinsfußes der Schuld; Conversion die Umwandlung, welche durch Aenderung des Nominalzinsfußes, insbesondere daher auch in dem genannten Fall der Zinsreduction, oder durch Aenderung sonstiger Bedingungen, z. B. der Tilgung, daher im Fall der Verwandlung von zurückzuzahlenden in Rentenschulden (1868 ff. in Oesterreich, freilich hier mit Zwang; 1869 ff. in Preußen) mit der Schuld erfolgt; Consolidation ist die Zusammenziehung mehrerer Schuldkategorien, Anlehen u. s. w. eines und desselben oder auch verschiedener Nominalzinsfüße in eine einzige, eventuell in Verbindung mit den beiden anderen Maßregeln vorgenommen, wodurch dann ein größerer Theil der öffentlichen Schuld eine gleichförmige Gestalt, einen gleichen Zinsfuß erlangt. Sobald dem Staat-Schuldner die erforderlichen Kündigungsrechte zustehen und er die gesetzlichen und vertragsmäßigen Bedingungen genau innehält, ist rechtlich gegen keine dieser Maßregeln etwas einzuwenden. Finanzpolitisch empfehlen sie sich, volkswirtschaftspolitisch und selbst socialpolitisch, in Betracht vieler kleiner Staatsgläubiger (Wittwen und Waisen, „kleine Leute", Beamte) muß nur bei der Zinsreduction mit Vorsicht und unter Berücksichtigung auch allgemeiner wirthschaftlicher Interessen vorgegangen werden.

Im Falle der Zinsreduction macht der Staat eben nur, wie jeder Schuldner, von seinem Rechte und der verbesserten Lage Gebrauch und bietet seinem Gläubiger die Wahl zwischen der Einwilligung in die Zinsreduction und die demgemäße Erneuerung des Schuldverhältnisses oder der Rückzahlung des Capitals nach dem Nominalbetrag (al Pari). Des-

halb ist hier auch bei Rentenschulden die kündbare Rente der unkündbaren und überhaupt die Schuld mit hohem derjenigen mit niedrigem Nominalzinsfuße vorzuziehen.

Die wirthschaftliche Voraussetzung der Zinsreduction ist ein Sinken des Realzinsfußes, zu dem Credit zu erlangen ist, und die Möglichkeit, anderswo den Credit zu bekommen, den etwa der alte Gläubiger unter diesen Bedingungen nicht erneuern will. Denn um reelle Rückzahlung der Schuld aus ordentlichen Einnahmen handelt es sich meistens nicht. Die Masse der Staatsgläubiger wird sich schon, wohl oder übel, fügen müssen, wenn die allgemeinen Verhältnisse des Zinsfußes und Capitalmarkts sich verändert haben. Verbindung mit Banquiers, welche nöthigenfalls die erforderlichen Mittel bereit stellen, sobald ein größerer Theil der alten Gläubiger die Zinsreduction ablehnt, hilft etwaige finanzielle Schwierigkeiten überwinden. Wenn der Schwerpunet der Maßregel aber in dieser Verbindung mit speculirenden Emissionshäusern liegt, wie jüngst 1881 bei der Reduction (von 6 auf 4%!) und Conversion der ungarischen Rente, so zeigt sich schon, daß der Operation die natürliche, gesunde wirthschaftliche Voraussetzung fehlt. Eben weil jenes zur Zinsreduction erforderliche Sinken des Realzinsfußes bei den nominell hoch verzinslichen Schulden kleiner als bei den nominell niedrig verzinslichen zu sein braucht, verdient erstere Schuldform den Vorzug.

Finanzpolitisch erscheint es berechtigt und nothwendig, den Gewinn aus der Zinsreduction der Staatscasse, also der Gesammtheit zuzuwenden. Um so mehr als es sich in den practisch weitaus wichtigsten Fällen um Schulden handelt, welche in abnormer Zeit zu einem ungewöhnlich hohen reellen Zinse aufgenommen werden mußten (Kriegsanleihen, Abwicklung von Kriegskosten, Frankreich 1871 ff., 5% Schulden noch zu 82.5 und 84.5 begeben, also zu etwas über und zu beinahe 6%!). Der Staatsgläubiger wird eben hier nur genöthigt, auf einige der Vortheile zu verzichten, die er jener abnormen Lage verdankt.

Trotzdem hat die Maßregel einer allgemeineren und vollends einer erheblicheren Zinsreduction, die rasch durchgeführt wird, auch unter Umständen ihre volkswirthschaftlichen und socialpolitischen und dadurch rückwirkend auch ihre finanziellen Bedenken. Namentlich bei weiter Verbreitung der Schuld in den Mittel- und z. Th. selbst den unteren Classen kann die Zinsreduction zur empfindlichen Verminderung des Privateinkommens führen und leicht bewirken, daß die betreffenden Gläubiger lieber ihr Capital zurücknehmen, wo es aber dann nur zu leicht in speculativen Anlagen Platz findet und eine wilde Speculation entbrennt, eine schon bestehende gesteigert wird (englische Verhältnisse in den 20er, deutsche in den 70er Jahren, nordamerikanische neuerdings). Besondere Rücksicht erheischt eine Lage wie in Frankreich, wo die Rente so weitgehend „demoeratisirt" ist (§ 32): die finanzpolitische Schwäche des dortigen Systems.

Daher auch trotz der (auch in den letzten Jahren noch nicht wieder, unter Napoleon III. nie annähernd erreichten) hohen Renteneurse (5% bis 127) unter Louis Philipp in den 40er Jahren und bis vor Kurzem noch in den letzten Jahren, wo es finanziell längst möglich wäre, das Unterbleiben der allgemeinen Zinsreduction und Conversion in Frankreich, Bedenken, über die sich Napoleon III., die Speculation absichtlich anfachend im Interesse des Prestiges seiner Dynastie, 1851 ff. hinwegsetzte, Bedenken freilich auch, welche unter Louis Philipp wie jetzt wieder im Interesse des beweglichen Capitals und der Bourgeoisie zu sehr und zu lange obwalteten. Die deutschen, preußischen u. s. w. Maßregeln, verbunden mit bedeutenden Tilgungen aus der französischen Contribution, in 1871 ff. haben anderseits wohl auf Speculation und Wirthschaftsleben mehrfach nachtheilig gewirkt. In übertriebener Weise machte Windthorst im preuß. Abg.hause Bedenken gegen die Zinsreduction der preuß. $4\frac{1}{2}$% Rente auf 4% im J. 1885 geltend, wegen der Interessen kleinerer Kapitalisten.

Bei der eingreifenden Bedeutung einer großen Staatsschuld für die Volkswirthschaft ist es zweckmäßig, in der Wahl des Zeitpunets, in der Art und namentlich der Zeitdauer der Durchführung einer größeren Zinsreductions- und Conversionsmaßregel vorsichtig vorzugehen. Die Entlastung des Etats von Schuldzinsen, zumal der hohen Zinsen der Kriegsschulden, muß aber gleichwohl, wenn sie möglich, erfolgen, jene anderen Rück-

sichten können sie wohl hinausschieben, aber nicht unterbleiben lassen. Eine umfänglichere Conversion wird gern und passend mit einer „Consolidation", wie in England, in Oesterreich verbunden. Daher der Name „Consols", „consolidirte" Schuld für solche neue Schuldkategorieen. Die Einwilligung der Gläubiger zu Zinsreductionen und zu Verzichten auf Tilgungsverpflichtungen des Staat-Schuldners pflegt mit mäßigen „Conversionsprämien" (z. B. bis 1%) nöthigenfalls verkauft zu werden.

Ueber die beiden größten neueren Maßregeln in Preußen und Oesterreich s. preuß. Gesetz v. 19. Decbr. 1869 und österr. Gesetz v. 20. Juni 1868. Dazu ist jüngst endlich (1883) die große Operation der Conversion der 5% französ. Rente (aus dem letzten Kriege) in eine 4½% Rente gekommen. In Preußen wurden nach jenem Gesetz eine große Reihe 4½- und 4%iger einzelner Anleihen mit speciellen Tilgungsverpflichtungen in eine einzige 4½%ige „consolidirte" Anleihe verwandelt, bez. zusammengezogen. Den Inhabern der älteren Obligationen konnten dabei kleine Convertirungsprämien bewilligt werden, wenn sie bis zu einem Präclusivtermin ihre Obligationen zur Umwandlung einlieferten; Gesammtbetrag der Prämie im Maximum 1% der neuen consolid. Anleihe. Die Tilgung der letzteren erfolgt, „sobald und soweit etatsmäßige Ueberschüsse der Staatseinnahmen über die Ausgaben sich ergeben und soweit über dieselben im Staatshaushaltetat nicht anderweitig verfügt wird". Im Erlaß vom 16. Febr. 1870 z. B. für verschiedene Arten Anleihen Convertirungsprämien von ½, ¾, 1%, ausnahmsweise für die 1848er freiwill. Anleihe 3% bewilligt. Verzicht des Staats auf das Kündigungsrecht wie bemerkt für diese neue 4½%ige consolid. Anleihe bis 1. Jan. 1885. Nach Ges. v. 4. März 1885 ist eine Zinsreduction dieser 4½% Consols (550 Mill. M.) auf 4%, bez. ein Umtausch gegen 4% Rentenschuld herbeigeführt. Ebenso ist durch Ges. v. 8. Mai 1885 der Zinsfuß der meisten 5 u. 4½% Prioritäten auf 4% zu ermäßigen in Aussicht genommen (s. nahe 1 Milliarde M.). — In Oesterreich hatte die Maßregel den Charakter des Zwangs, war sie eine Mitfolge des politischen Ausgleichs mit Ungarn und wurde sie mit einer starken Erhöhung der Couponsteuer verbunden (s. diesen Band Abh. Directe Steuern, S. 268). Der bei Weitem größte Theil der „allgemeinen Staatsschuld", zu der Ungarn eine Quote der Lasten beiträgt, ist in Folge dessen in 2 große 4½%ige Renten, eine Papierrente (in 1881 1330 Mill. fl.) und eine Silberrente (995 Mill. fl.) convertirt und zusammengezogen worden aus einer großen Anzahl früherer, mit sehr verschiedenen Nominalzinsfüßen (v. 1—6%) und Rückzahlungsbedingungen versehener Anleihen. — Die neue französ. 5% Rente betrug 339.33 Mill. Fr. Rente, woran durch Herabsetzung des Zinsfußes auf 4½% 33.93 Mill. Fr. nunmehr gespart werden; jetziger Betrag dieser (sog. neuen, d. h. aus dem letzten Kriege u. s. w. herrührenden) 4½% Rente daher 305.49 Mill. Fr. Der Curs hatte sich schon vorher etwas ermäßigt (1880 und 1881 meist zwischen 119—121, 1882 zw. 119—113.5, 1883 herab auf 109—107.6). Da auch die 3% immerwährende und die 3% tilgbare Rente relativ noch stärker gewichen ist, kann man den directen Einfluß der Zinsreduction bei der 5% Rente nicht hoch veranschlagen. — Plan einer Reduction der brit. Consols von 3 auf 2¾ oder 2½% 1884. — Daß die Zinsreduction und Conversion mitunter auch bloß durch Speculationsmanoeuvres künstlich ermöglicht werden kann, hat die jüngste ungarische Rentenconversion von 1881 ff. der 6- in eine 4%ige Rente bewiesen, indem erst der Curs der ersteren so hoch getrieben werden mußte, um alsdann mit Hilfe großer europäischer Emissionshäuser die Kündigung und Zinsherabsetzung durchführen zu können, die bedenkliche Seite der Maßregel, zumal wenn das Ausland hieran stark betheiligt ist, wie in dem genannten Falle, und die neuen Renten zur verhältnißmäßig theuren Anlage dem kleinen und mittleren Capital dienen. Ueber die ganze Conversionsfrage Näheres, mit Vorschlägen für Oesterreich (1863) in meiner Ordn. d. österr. Staatshaush. S. 225 ff. Ebendaselbst auch über eine der Reduction des nominellen Zinsfußes entgegengesetzte Maßregel, eine Erhöhung dieses Zinsfußes, eine Maßregel, welche in Staaten mit stark gestiegenem Realzinsfuße und tiefem Cursstand alter Anleihen eines niedrigeren Nominalzinsfußes mitunter zweckmäßig sein kann, um für später die Möglichkeit einer Zinsreduction und reellen Entlastung zu schaffen. Man hat zu diesem Zwecke die Besitzer der Obligationen zu Zahlungen aufgefordert (Oesterreich früher, sogen. „Arrosirungsanlehen").

8. Ueber die Besteuerung der Staatspapiere, insbesondere in der Form der sogen. Couponsteuer s. in diesem Bande Abh. Directe Steuern S. 267.

9. Verzinsliche und unverzinsliche Schulden. Mit Ausnahme des Papiergelds sind die modernen Finanzschulden regelmäßig verzinslich. Bei einzelnen Arten an sich unverzinslicher Verwaltungsschulden kann wohl ein Anspruch des Gläubigers auf Verzugszinsen begründet sein. Aeltere Schulden waren öfters unverzinslich, das Darlehen an den König, Fürsten, der Preis für Privilegienertheilung oder Bestätigung oder dgl. m.

10. Versicherte und nicht versicherte Schulden: jene gegen Pfänder, auf Realcredit, diese auf Personalcredit aufgenommen. In accreditirten modernen Staaten letztere die Regel, wenn auch etwa die Domänen noch generell als Pfand der gesammten

Schulden bestellt sind (Preußen). „Domänenpfandbriefe" Oesterreichs, Ungarns, noch neuerdings mit Specialverpfändung, desgl. solche Verpfändung von Zöllen, Monopolien u. dgl. an Staatsgläubiger in der Türkei (s. u. S. 557, mittelamerikanischen Staaten.

11. Zwangsanlehen sind ihrer Entstehung nach als Besteuerungsmaßregel zu betrachten; in schwierigen Zeiten können sie auch heute noch in Betracht kommen und unter Umständen hohen Einkommen-, Vermögenssteuern vorzuziehen sein.

3. Staatspapiergeld.

Dieser Gegenstand des Staatsschuldenwesens hängt gleichzeitig mit dem Geld- und Creditwesen, auch mit dem Bankwesen eng zusammen und berührt einige der feinsten und schwierigsten Fragen auch der Geld- und Credittheorie. Vgl. in Band I. Abh. VII u. VIII, in letzterer bes. S. 447 ff. § 62 ff. über die Banknote und deren Unterschied vom Papiergeld, auch eb. § 74. Hier nöthigt der Raum wie der unmittelbare Zweck dieser Abhandlung, sich auf die Erörterung der das Staatspapiergeld betreffenden Hauptpunkte zu beschränken. Der Verfasser folgt dabei seinen eigenen Specialschriften über diesen Gegenstand, auf die er sich für die genauere Begründung bezieht, auch da, wo er von anderen Theoretikern und Practikern abweicht. Auf Geschichte u. Statistik des Papiergeldwesens kann an diesem Orte ebenfalls nicht eingegangen werden. Einiges dazu mit Gehöriges im Art. Credit in B. I. Anhang § 97 ff.

Rau I. 2. Abth. § 293 ff., II. 2. Abth. § 247 ff., III. 2. Abth. § 487 ff.; Mohl, P.W. II. § 184; Roscher, S. III. § 50 ff.; Stein, H. d. V., 2. Aufl., S. 445 ff.; ders. Fin. II. S. 396—454 (Stein construirt hier im hohem Maße willkürlich, ist in den Thatsachen nicht immer zuverlässig und kommt in mehr als einer Hinsicht zu falschen und bedenklichen Ergebnissen); Rösler, V. II. § 383 ff.; Nebenius, öff. Credit, 2. Aufl., I. 136 ff.; Knies, Credit II. Cap. 14; ders., Geld, S. 257 ff.; R. Hildebrand, Theorie d. Geldes, 1883. — Schäffle, z. Theor. d. Deckung d. Bedarfs, Nr. X. im 3. Artikel, Tüb. Z. 1884 S. 146 ff. — Ricardo, princ. ch. 27; Mill, P.O. b. 3, ch. 11, 13. — A. Wagner: die im Art. Credit in Band I. S. 433 gen. Arbeiten, bes. Abh. Papiergeld in Bluntschli's Staatswörterb. B. VII., „die russ. Papierwährung," Riga 1868, „Staatspapiergeld, Reichscassenscheine und Banknoten", Berlin 1874. Lesigang, Agio u. s. w. in Oesterreich, in Hildebr. Jahrb. B. 27, 28, 29, mit Entgegnung von Hertzka, eb. B. 29. Weiß (jetzt auf einmal magyarisirt „Földes"!!), Beitr. z. Frage über die Ursachen u. Wirkungen des Agios, Conrads Jahrbuch 1882, I. (die „inductiven" statist. Beweisführungen vielfach zu bemängeln). — Auch für die Theorie ferner die folgende Liter. über Papiergeldwesen einzelner Länder wichtig, die meist auf theoret. und finanzpolit. Fragen mit eingeht. — Geschichtlich besonders wichtige und auch theoret. interess. Papiergeldperioden die Law'sche in Frankreich, die der Assignaten und Mandaten in der französ. Revolution, die österreich., russ., britische (u. a. L. m.) während der Kriege in dieser Zeit, die nordamericanische im Befreiungskriege und bes. wieder 1861 ff. im Bürgerkriege, die neueste österreichische 1848 bis jetzt, die russische seit dem Krimkriege 1854 ff. und seit dem letzten Türkenkriege, die italienische seit 1866, die französische 1870 ff., von minder wichtigen Ländern zu schweigen. Das deutsche einzelstaatliche und nunmehrige Reichspapiergeld ist kein eigentliches, mit Zwangscurs versehenes (§ 36), daher ganz anders aufzufassen und von ganz anderen, nicht entfernt so eingreifenden Wirkungen als die Papierwährung. — Aus der Specialliteratur über das Papiergeld einzelner Länder s. bes. über England: Ricardo, high price of bullion 1809; ders., propos. f. an econ. a. secure currency; report of the bullion committee 1810; Tooke, history of prices (Hauptwerk f. alle einschlagenden Fragen), in Ashers Uebersetzung bes. B. I.; über Oesterreich: A. Wagner, z. Gesch. der österr. Bancozettelperiode, Z. f. St.W. 1861, 1863; Gentz, exposé u. observations in seinen Schriften (herausgegeben v. Schlesier), B. 3, S. 300; A. Wagner, Art. österr. Fin. in Bluntschli's Staatswörterbuch, B. 7; ders., Oesterreichs Fin. seit dem Frieden von Villafranca in „Unsere Zeit" (Brockhaus) 1863, 3 Artikel; ders. zahlreiche Artikel im „Bremer Handels-Bl." 1859 ff.; ders., d. neue Lotterieanleihe u. d. Reform d. Nationalbank, Wien 1861; ders., d. Herstell. d. Nationalbank (österr. Valuta, Thl. I.), Wien 1862; Helferich, österr. Valuta seit 1848, Z. f. St.W. 1855, 1856, 3 Artikel; A. Beer, Fin. Oesterr. u. ders. österr. Staatsh. seit 1868; Neuwirth, Bank und Valuta in Oesterr.-Ungarn 2 Bände, Wien 1873; Hertzka, Währ. u. Handel, Wien 1876; über Rußlands neuere Periode: (Goldmann) d. russ. Papiergeld, 2. Aufl., Riga 1866; A. Wagner, d. russ. Papierwährung, eb. 1868 (auch russ. mit Zusätzen v. Bunge, Kiew 1871), (über die verwandten älteren Geldverhältnisse, Kupfergeldkrisen s. bes. die Arbeiten v. Brückner, v. dems. auch in Hildebr. Jahrb. über russ. Papiergeld Einiges, z. B. Band 9.); jetzt bes. de Rocca, circol. monet. e corso forzoso in Russia, umfass. histor.-krit. Arbeit v. ältester Zeit bis z. Gegenwart, Annali di statistica 1881, Vol. 24; über Italien: die große inquiesta parlam. sul. corso forzoso 1868, 3 vol. Fir. 1868; Carlo J. Ferraris, moneta e corso forzoso, Milano 1879 (auf andere Länder eingehend, auch theoret. Monogr.); die amtlichen Actenstücke über die Aufhebung des Zwangscurses in Italien 1880/81, so bes. d. Bericht von Lampertico an den Senat (sess. 1880/81, senato, No. 87 A); darüber auch Lexis in Conrads Jahrb. 1881, II. (36), 520 ff.; über Nordamericas

neueste Papiergeldperiode v. Hock, Fin. Nordamericas, verschied. Artikel in Hildebr. Jahrb., die annual reports of the comptroller of the currency, bes. über die Nationalbanken (Washington); über das deutsche Staatspapiergeld und die Reichscassenscheine statist. Materialien und Aufsätze, auch Regelungsvorschläge in Hirths Annalen 1870, 71, 73, 74, 75; A. Wagner, Syst. d. Zettelbankpolitik 10 A, 12 A ff., 193 ff., 685 ff., und über einzelne Punkte (Annahme in Zahlung, an Staatscassen u. a. m.) vielfach passim; Reichsgesetz v. 30. April 1874, darüber Sötbeer, Comment. zum Münzgesetz (Bezolds Sammelwerk), S. 181 ff.; Wagner in Hildebr. Jahrb. XXIII.; ders., Art. Reichsbank in Holtzendorffs Rechtslexicon, 3. Aufl. 1881; Endemann in Hirths A. 1875. — Ueber die Rechtsfragen bei Papierwährung und anderem Papiergelde die jurist. Arbeiten über Begriff und Wesen des Gelds und Papiergelds, Inhalt der Geldschuld, Zugrundelegung von Nenn- oder Metall- oder Curswerth, Umrechnung von Geldzahlungsverpflichtungen bei Devalvation und sonst s. bes. v. Savigny, Obligationenrecht I.; Goldschmidt, Handelsrecht II., Hartmann, Begriff des Gelds; Thöl, Handelsrecht 5. Aufl., I., 2. Aufl., § 210. — Bekker, österr. Couponprocesse, 1881, Hartmann, desgl. — Statistisches über Papiergeld u. A. bei Paasche, Conrads Jahrb. B. 30, S. 331 ff., auch ders., Studien über die Natur der Geldentwerthung, Jena 1878, S. 106 ff., v. Neumann-Spallart, Ueberfichten d. Weltwirthsch. Jahrg. 1881—82, Stuttg. 1884, S. 375 ff.

1. Zur Terminologie und Classification des Papiergelds.

§ 35. Unter dem Ausdruck „Papiergeld" werden im populären und zum Theil selbst im wissenschaftlichen Sprachgebrauch „papierne" Umlaufs- und Zahlungsmittel von mannigfach, zum Theil von wesentlich verschiedener rechtlicher Bedeutung und wirthschaftlicher Function und Wirkung zusammengefaßt und nachtheilig vermengt. Auch der Ausdruck „Staatspapiergeld", der zunächst auf die Person des Ausstellers und Emittenten hinweist, hat unter dieser Confusion gelitten. Für die Aufstellung und Einbürgerung eines strengeren Sprachgebrauchs ist dieser populäre und die aus ihm hervorgegangene Confusion mißlich, ferner der Umstand, daß es an kurzen unzweideutigen sonstigen Ausdrücken, die man zu festen technischen erheben könnte, fehlt. Man muß sich daher wohl oder übel mitunter mit adjectivischen Beiworten helfen. Entsprechend der Anknüpfung auch des Geldbegriffs an die rechtliche Funktion der „Währung", woran hier festgehalten wird, empfiehlt es sich wohl, beim Papiergeld gleichfalls das rechtliche Moment im Begriff voran zu stellen, womit sich die ökonomische Betrachtung auch recht gut vereinigen läßt. Dann ergiebt sich folgende Terminologie:

I. Papiergeld („eigentliches" oder Papiergeld im wissenschaftlichen, im strengeren Sinne) oder, damit gleichbedeutend, Papierwährung: es muß zwei Momente gleichzeitig vereinigen, einmal Uneinlösbarkeit gegen ein anderes Geld, regelmäßig die gesetzliche Münze des Staats, d. h. der Aussteller ist rechtlich von der Pflicht befreit (eventuell zeitweilig), auf Verlangen des Inhabers des Papiergelds dasselbe gegen Geld (regelmäßig nach dem Nennwerth) einzulösen; sodann: die Eigenschaft des gesetzlichen Zahlungsmittels (d. i. Währungseigenschaft) oder der hier sogen. Zwangscurs muß diesem uneinlösbaren Papiergelde beigelegt sein [30]).

A. Nach der Person des Emittenten ist hier zu unterscheiden:

1. Staatspapiergeld, vom Staate, bez. Fiscus direct ausgegeben [31]).
2. Bankpapiergeld, von einer oder mehreren Zettelbanken, insbesondere von einer

30) Zwangscurs von wirklich einlösbaren Banknoten (Noten der Bank von England, legal tender, gesetzlich auch bei den eventuell wieder einlösbaren Noten der Oesterreichischen Bank) macht daher aus diesen Noten nicht Papiergeld oder Papierwährung, die Währung ist vielmehr hier immer noch die Münze.

31) Geschichtlich wichtige Beispiele: gleich von Anfang an solches Papiergeld waren die französischen Assignaten u. s. w., das nordamericanische Papiergeld im Bürgerkriege (1862 ff.), die sogen. Greenbacks, 1882 438 Mill. Doll., die österreichischen Reichsschatzscheine 1849—54, und wieder, seit 1866, die dortigen zur gemeinsamen Schuld Oesterreich-Ungarns gehörenden Staatsnoten, Anfang 1883 351 Mill. fl., wovon 67.9 Mill. fl. in 1 fl.-, 114.2 in 5 fl.-, u. 169.5 in 50 fl.-Scheinen; in Folge von Finanzkatastrophen wurden zu solchem Papiergelde, sei es wegen Aufhörens der Einlösbarkeit oder nun erst eintretenden Zwangscurses, z. B. die österreichischen Bancozettel 1797 ff., die preußischen Tresorscheine 1806 ff., das russische Papiergeld des 18. Jahrhunderts in der späteren Kriegszeit, die neuen russischen Creditbillets seit 1854/55.

Centralbank ausgegeben, indem der Staat, regelmäßig weil er Forderungen der Bank an ihn selbst nicht zahlen konnte oder neue Darlehen brauchte, die Suspension der Baarzahlungen für die Noten gestattete oder decretirte und für diese Zeit den Banknoten Zwangscurs ertheilte. Dieses Papiergeld besteht also aus „entarteten" Banknoten [32]).

B. Nach dem Werthe, auf den sich der Zwangscurs bezieht:

1. Papiergeld mit Nennwerthzwangscurs, der normale und fast allein practisch vorgekommene Fall [33]).
2. Papiergeld mit Curswerthzwangscurs [34]).

II. Papier-Circulationsmittel („uneigentliches" Papiergeld), oder Credit-Umlaufmittel, welche als solche Geldsurrogate sind (s. B. I. Abh. Credit § 60 ff.). Sie haben regelmäßig überhaupt keinen Zwangscurs, oder wenn sie ihn ausnahmsweise führen, sind sie doch auf Verlangen einlösbar. Sie sind eben deshalb keine Papierwährung, wie Nr. I., in keiner Weise übernehmen sie, wie diese Nr. I., die selbständige Function des Preismaßes, wohl aber gleich dem eigentlichen Papiergelde, aber nach einem anderen Rechtsgrunde, die des Umlauf- oder Tauschmittels, womit sie ein Glied der Creditwirthschaft werden (s. B. I. § 74 ff.). Hiernach sind ihre volkswirthschaftlichen Wirkungen principiell verschieden von denen der Papierwährung.

Nach der Person des Emittenten gehören hierher:

A. Staatspapiergeld („uneigentliches"), regelmäßig zum Nennwerth an den Staatscassen angenommen („Steuerfundation"), mehrfach mit der Bestimmung, daß gewisse Quoten der Steuern bei kleiner Strafe in diesem Papiergeld gezahlt werden mußten (deutsche Staaten). Im Einzelnen kann man unterscheiden:

1. Einlösbares und ohne Zwangscurs [35]).
2. Einlösbares Papiergeld, aber mit Zwangscurs [36]).
3. Uneinlösbares Papiergeld, aber ohne Zwangscurs [37]).

B. Privatpapiergeld, nicht von Banken emittirt. Einlösbar und ohne Zwangscurs [38]).

C. Banknoten der Zettelbanken. Stets einlösbar, regelmäßig ohne Zwangscurs, ausnahmsweise mit demselben (Bank von England), die bei Weitem practisch wichtigste und theoretisch interessanteste Art dieser Kategorie II der Papier-Circulationsmittel. S. darüber in B. I. Abh. Credit § 60 ff [39]).

32) Geschichtlich und theoretisch besonders wichtige Beispiele: die Noten der Bank von England (die damit damals zugleich zur Einlösungsvaluta der anderen kleinen Zettelbanken wurden) 1797—1819, diejenigen der Oesterreichischen Nationalbank von 1848 bis jetzt, der italienischen Banken von 1866—1883, der Französischen Bank von 1848—50, 1870—77.

33) Eine Abart von ihm ist der Zwangscurs z. B. nach einer Quote des ursprünglichen Nennwerths, wie bei den österreichischen Wiener Währungsscheinen (40%), später dem russischen Papiergeld (2/7) vor der Aera der Creditbillete.

34) Practisch sehr selten gewesen. Ein Beispiel: die preußischen Tresorscheine, 1807 ff., nach amtlicher Feststellung eines Curswerths. Vorschlag von Strache, Valuta in Oesterreich 1861; dagegen Wagner, Tüb. Zeitschr. 1861, S. 606 ff. Die Gegengründe liegen in den unten berührten Verhältnissen der Verschiedenheit der Agio- und der Waarenpreis-Bewegung, § 38.

35) Dahin gehörte fast alles einzelstaatliche deutsche Staatspapiergeld zwischen 1815 bis 1874, namentlich auch das preußische, mit Ausnahme der Darlehenscassenscheine; desgleichen jetzt die deutschen Reichscassenscheine von 1874; früher z. B. die österreichischen Bancozettel 1762 bis 1796/97, des ursprüngliche russische Papiergeld.

36) Beispiel: die russischen Creditbillete nach der Reform von 1840/45, das holländische Staatspapiergeld (10 Mill. fl., in 10, 50 und 100 fl.).

37) Beispiel: die mehrfach (1848, 1866, 1870) zum Zweck der Hebung der Creditnoth der Gewerbetreibenden in politischen Krisen ausgegebenen preußischen, bez. (1870) norddeutschen Darlehenscassenscheine (s. Wagner, Zettelbankpolitik, S. 36, 314, 316, 671). Auch in deutschen Kleinstaaten ähnliches Papiergeld vorgekommen vor 1870, z. B. die hessen-darmstädtischen Grundrentenscheine.

38) Solches ist in Deutschland in Folge Privilegs auch mehrfach vorgekommen, z B. Seitens der Leipzig-Dresdener Eisenbahngesellschaft, der Stadt Hannover. Practisch sonst bedeutungslos.

39) Manche Fragen, in Betreff der Annahme dieser Circulationsmittel (theilweise auch der Papierwährung) in Zahlung im Privatverkehr, an den öffentlichen, besonders den Staatscassen, bei den Emittenten (Banken) unter einander, ferner hinsichtlich der Stückelung, der Einlösung, sind

Die Erörterung kann sich an diesem Orte im Folgenden auf die beiden wichtigsten Gattungen, welche auch zum Theil unmittelbar zum Staatsschuldenwesen gehören, beschränken, auf die Papierwährung und auf das hier zuerst zu betrachtende „uneigentliche“ Staatspapiergeld (II. A 1—3 der obigen Uebersicht), welches eine specifisch deutsche (außerdem nur noch in Holland vorkommende) Kategorie ist.

Dabei ist gleich von vornherein auf ein gemeinsames Merkmal allen Staatspapiergelds, der uneinlösbaren Papierwährung und des davon sonst so verschiedenen (einlösbaren u. s. w.) uneigentlichen Papiergelds, hinzuweisen, durch welches sich dasselbe principiell von Banknoten und zwar zu seinen Ungunsten unterscheidet: das schon im Artikel „Bankwesen“ in B. I. dieses Werks (§ 62) in seiner Bedeutung gewürdigte Merkmal, daß Banknoten regelmäßig als Darlehen, alles dieses Papiergeld als Zahlung ausgegeben wird, dort somit vom Emittenten (Schuldner) ein Forderungsrecht erworben wird, während hier nur eine bestehende Zahlungsverpflichtung erfüllt worden ist. Wegen dieser verschiedenen Art der Ausgabe auch eine verschiedene Art der regelmäßigen Rückströmung: zur Abzahlung eines Credits bei der Banknote, zur Berichtigung einer Zahlungsverpflichtung an eine Staatscasse bei dem Staatspapiergeld, wo dann letzteres von dieser Casse immer wieder zur Begleichung der Zahlungsverpflichtungen der Finanzverwaltung von Neuem ausgegeben werden muß: der kritische Punct bei allem, auch dem uneigentlichen Staatspapiergelde, dessentwegen Banknoten an sich den Vorzug verdienen.

2. Das uneigentliche Staatspapiergeld.

§ 36. Der hauptsächlichste Zweck eines solchen ist ein finanzpolitischer: eine Anleihe in dieser Form unverzinslich aufzunehmen, was für den nicht baargedeckten Betrag ja auch erreicht wird. (Verzinsliches Papiergeld dieser Art, auch verzinsliche Papierwährung ist hie und da versucht worden, hat sich aber stets als unpractisch erwiesen, die Verzinsung steht auch mit Wesen und Function eines solchen Umlaufmittels in Widerspruch.) Daneben ging wohl, wie früher in Deutschland bei der reinen Silberwährung, vor der Entwicklung des Banknotenwesens und des Postanweisungsverkehrs, die Absicht mit darauf, ein bequemeres Umlaufmittel für den Geldverkehr zu schaffen.

Nothwendige Cautelen, die auch möglichst innegehalten wurden, waren: das Papiergeld absolut und relativ (im Verhältniß namentlich zur Größe des Staatshaushalts, der Zahlungen an Staatscassen, des muthmaßlichen Umlaufgebiets) in knapp bemessener Gesammtmenge zu halten und es richtig zu stückeln, d. h. es nur oder vornemlich nur in kleinen Stücken (1, 5, 10 Thlr., fl. in Deutschland) auszugeben, wo es sich dann mehr in alle Verkehrscanäle vertheilt und nicht so leicht in größeren Beträgen störend zur Einlösung zurück oder sonst in die Staatscassen bei Zahlungen strömen kann. Zwei an sich richtige Cautelen, die nur in wirklich kritischen Zeiten den Dienst versagen können, also gerade dann, wenn der Credit und Paricurs am nothwendigsten aufrecht erhalten werden muß.

Specielle Maßregeln zur Sicherung der Parität sind die Annahme an Zahlungsstatt bei allen öffentlichen, namentlich Staatscassen und damit verbunden selbst die Vorschrift, daß eine Quote der Steuern in solchem Papiergeld entrichtet werden muß, unter Androhung eines „Strafagios“ bei voller Zahlung in Münze (österreich. Bancozettel schon 1762, preuß. Tresorscheine 1815, seit 1827 1 Sgr. Strafagio für 1 Thlr., auch Sachsen, Württemberg u. a. d. St.): die sogen. „Steuerfundation“; ferner die Haltung eines bestimmten Baarfonds zu Einlösungszwecken (z. B. in Württemberg anfangs für 3 Mill. fl.

---

den verschiedenen genannten Gattungen gemeinsam. S. darüber ebenfalls B. I. Abh. Credit und Wagner, Zettelbankpolitik, S. 34—73.

½ Mill. fl.). Allein diese beiden Sicherungsmittel reichen eben nicht sicher aus. Die Steuerfundation, auf welche Stein ein übermäßiges Gewicht legt, indem er sie zu einer besonderen Deckungstheorie ausspinnt und mit inkorrekten Zahlen aus Preußen zu begründen sucht, enthält ein richtiges Princip und genügt auch in gewöhnlichen Zeitläuften. Aber in kritischen keineswegs sicher, wenn nicht etwa eine große Bank (wie jetzt im Deutschen Reich) mit ihren flüssigen Mitteln für die Einlösung einsteht, wodurch natürlich diese Mittel entsprechend geschwächt werden. Die Nothwendigkeit, das in Zahlungen eingelaufene Papiergeld gleich wieder in Zahlungen auszugeben, bedingt eine andere Lage wie bei einer Bank. Ein großer Cassenvorrath vereitelt pro tanto den Zweck der ganzen Finanzmaßregel, ist für gewöhnlich auch entbehrlich, bietet aber in Krisen wieder keine sichere Garantie, da er, und vollends die übliche kleine Quote Baargeld, hier bald erschöpft werden kann, während der Baarfonds einer Bank sich bei den als Darlehen ausgegebenen Banknoten entweder auf seiner Höhe hält, wenn die Darlehen in Noten abgezahlt werden, oder sich wieder ergänzt, wenn dies in Münze geschieht. Der Mechanismus ist also bei der Zettelbank ungleich günstiger für die stete Erhaltung der Einlösbarkeit und damit des Parikurses als bei solchem Staatspapiergelde. Der technische Grund dafür liegt in dem Umstande, daß der Emittent über den nicht baar gedeckten Theil des Papiergelds die Verfügung verliert, während er sie im Wechselportefeuille über den betreffenden Theil der Banknoten hat. Diese Betrachtung führt im Allgemeinen zur Verwerfung solchen Papiergeldes aus dem geld- und kreditpolitischen und dem bei richtiger Auffassung in diesem Falle sich damit deckenden finanzpolitischen Standpunkte. Jedenfalls erscheinen irgend erheblichere (selbst noch viel niedrigere als die jetzigen deutschen und als die von Stein auf Grund unrichtiger Thatsachen als zulässig bezeichneten) Beträge solchen Papiergelds bedenklich. Die gänzliche Beseitigung des deutschen Staatspapiergelds auch in der jetzigen unificirten und verbesserten Form der Reichskassenscheine, eventuell unter theilweisem Ersatz durch Reichsbanknoten (50 Markscheine der Reichsbank), wäre eine im Interesse der Solidität des deutschen Geld-, Credit- und Finanzwesens empfehlenswerthe Maßregel.

Ein besonderer Uebelstand des ehemaligen einzelstaatlichen Staatspapiergelds in Deutschland war die bunte Mannigfaltigkeit desselben, indem schließlich fast alle Staaten (nur die Hansestädte, Lippe-Detmold und Oldenburg ausgenommen, doch hatte letzteres ein Papiergeld in den Banknoten der Oldenb. Landesbank) Papiergeld ausgaben, das in den anderen Staaten nicht immer in Zahlung angenommen wurde. Maßregeln daher der Staaten selbst gegen einander 1855 ff. (s. Wagner, Zettelbankpolitik, S. 38 ff.; preuß. Ges. v. 14. Mai 1855 u. in and. Staaten). Von den Mittelstaaten hatte Sachsen (Vermehrung seit 1866 auf 12 Mill. Thlr.), dann fast alle thüring. und sonstigen Kleinstaaten außerdem unverhältnißmäßig viel Papiergeld ausgegeben. Preußen dagegen hatte schon 1856 (Ges. v. 7. Mai) sein Staatspapiergeld auf die Hälfte (von 30.7 auf 15.7 Mill. Thlr.) vermindert (ausschließlich 1 u. 5 Thalerscheine) und einen bezüglichen Vertrag zur Einziehung dieser Hälfte mit der Preuß. Bank geschlossen. Baiern hat 1866 ff. zuerst solches Papiergeld geschaffen und für 12 Mill. Thlr. emittirt. Unmittelbar vor der reichsgesetzl. Regelung, für welche die Reichsverfassung die erwünschte Handhabe bot, war der Gesammtbetrag des einzelstaatl. Papiergelds 61,374,600 Thlr., wovon auf Preußen 20,478,000 Thlr. (incl. des hinzugekommenen ehemaligen churhess. und der Noten der nassauischen Landesbank, sowie eines Rest von Darlehenscassenscheinen), Baiern und Königreich Sachsen je 12 Mill. Thlr., Württemberg 3.429, Baden 3.714, Hessen 2.457, Mecklenburg-Schwerin 1, Braunschweig 1 Mill. Thaler, der Rest kam auf die übrigen Staaten. Durch das nordd. Bundesges. v. 16. Juni 1870, später als Reichsgesetz geltend, wurde bestimmt, daß Staatspapiergeld nur auf Grund eines Bundesgesetzes fürderhin ausgegeben werden dürfe. Später kam es leider nicht zu einer völligen Beseitigung des einzelstaatl. Papiergelds, wozu die französische Contribution die Mittel geboten hätte, sondern im Reichsges. v. 30. April 1874 nur zu der an und für sich erwünschten Unification und zu einer kleinen Ermäßigung des Gesammtbetrags. Sämmtliches Papiergeld wurde eingezogen und in Reichspapiergeld („Reichscassenscheine“) verwandelt, im definitiven Betrage von 120 Mill. M., im vorläufigen von 174,742,110 M. Der Betrag von 120 Mill. wurde nach der Kopfzahl auf die Einzelstaaten vertheilt, der Betrag darüber hinaus wurde als ein Vorschuß von ⅔ ihrer bisherigen Plusemission (d. h. der Emission über den Antheil an jenen 120 Mill. M. hinaus) denjenigen Staaten überwiesen, welche bisher mehr Papiergeld ausgegeben hatten. Dieser Vorschuß ist in 15 gleichen Jahresraten 1876—1890 zurückzuzahlen. Jetziger Betrag der Cassenscheine (1885) daher noch circa 142 Mill. M. Die Reichscassenscheine

bestehen ausschließlich in kleineren Stücken als das Banknotenminimum von 100 M., nemlich in 5, 20 und 50 Mark-Scheinen: diese Art der Stückelung ist richtig, wenn man einmal solches Papiergeld ohne genügende sonstige Deckung haben will, aber die kleinen 5 Mark-Scheine und selbst die 20 Mark-Scheine sind bei Goldwährung wenigstens im Verkehr lästig und haben sich bei der Reichsbank in großen Summen aufgehäuft. Dieselbe besaß Jahre lang 35—40 Mill. Mark und mehr Cassenscheine, 1/4 der Gesammtmenge. Mit deshalb die Summe der 50 Mark-Scheine neuerdings vermehrt, was wieder wegen der mangelhaften Deckung bedenklich ist. (März 1883 von zus. 148.5 M. M. 20,025 in 5 M.-Scheinen, 23,718 in 20 M.-Scheinen, 104,761 in 100 M.-Scheinen. Seitdem Abnahme dieser Scheine in d. Reichsbank, Dec. 1884 ca. 17 Mill. M.) Das Reichspapiergeld hat ausdrücklich keinen Zwangscurs, wird aber von allen Reichs- und Einzelstaatscassen zum vollen Nennwerth stets in Zahlung angenommen und von der Reichshauptcasse auf Verlangen gegen baares Geld eingelöst. Als diese Casse fungirt nun die Reichsbank, und da das Reich diese an und für sich richtige Zusage ertheilt, aber keine disponiblen Gelder dafür bereit gestellt hat, so fungirt eben der Baarvorrath der Reichsbank für diese Scheine nicht minder als für die Banknoten; eine nicht unbedenkliche Lage auch jetzt noch, eine verhängnißvolle Lage, zumal bei unserem unfertigen Münzwesen, unter Umständen leicht in kritischen Zeiten, wo der Verlaß auf die „Steuerfundation“ vollends ein ungenügender werden dürfte. Es ist nicht zu übersehen, daß die Unification hier die Lage erschwert hat, da das mittel- und kleinstaatliche Papiergeld früher local gebunden war und jetzt als Reichspapiergeld mit cursirt.

Die Zusage der Einlösung kann in gewöhnlichen Zeiten für ein solches Papiergeld, zumal wenn es sich um kleine Gesammtbeträge handelt, allerdings auch wohl entbehrt werden, wie sie denn mitunter als unnöthig bezeichnet worden ist (Stein). Indessen ganz ohne Bedenken ist die Uneinlösbarkeit auch hier nicht, und in kritischen Zeiten, wo die „Steuerfundation“ nicht mehr ausreicht, ist die Einlösbarkeit unentbehrlich für die sichere Erhaltung des Paricurses. — Auch gegen den Zwangscurs dieses Papiergelds erheben sich keine durchschlagenden Bedenken, aber um so nothwendiger ist dann dabei die Zusage der steten Einlösung, für die man doch keine aus reichende Bürgschaft geben kann. Weiteres s. bei Wagner, Staatswörterbuch VII. 653—661.

3. Papierwährung.

§ 37. Von ungleich eingreifenderer wirthschaftlicher und rechtlicher Einwirkung als das soeben besprochene Papiergeld, vielfach bei größerer Emission in Staats- und Finanzkatastrophen von wahrhaft verhängnißvollen verheerenden Folgen für die Volkswirthschaft, für zahllose Einzelwirthschaften, Finanzen und Staatscredit ist die Papierwährung wohl das bedenklichste Mittel moderner Finanzpolitik zur Deckung des Finanzbedarfs, — und gleichwohl, nach Ausweis aller modernen Finanzgeschichte, unter Umständen im Drang der Noth das unausweichliche! Im Princip der jetzt so allgemein verurtheilten älteren Münzverschlechterung gleich ist die Ausgabe von uneinlösbarem Papiergeld mit Zwangscurs noch von viel stärkerer, rascherer Wirkung als jene. Die Theorie hat dies Mittel denn auch regelmäßig in schärfster Weise verurtheilt, dennoch hat es fast kein moderner Staat in schwereren Katastrophen vermieden. Von den unerhörten Wechselfällen in der Zeit der französischen Revolutions- und Kaiserkriege abgesehen, deren Ereignisse auch auf finanziellem Gebiete vielleicht jetzt nicht mehr als maßgebend gelten könnten, braucht in der Neuzeit nur an Staaten ersten Rangs von so verschiedener Structur, Finanzeinrichtung, Politik, Wohlstand wie Oesterreich, Rußland, Italien, Nordamerika und sogar Frankreich erinnert zu werden. Auch letzterem blieb nach den ersten großen Niederlagen der deutschen Invasion gegenüber im August 1870 nichts Anderes übrig, als die Suspension der Baarzahlung seiner berühmten, wohlaccreditirten Bank, — welche mit einem dem Notenumlauf fast gleichkommenden, wahrhaft riesigen Baarfonds (1319 Mill. Fr. gegen 1374 Mill. Fr. Noten am 23. Juni 1870) in den Krieg eingetreten war, — und als die Fortführung des Kriegs mit Hilfe der Notenpresse. (S. Abh. Credit in B. I S. 500.) Der einzige moderne Staat, welcher die gewaltigsten politischen Ereignisse, ein „1866“ und „1870“, ohne dieses verhängnißvolle Hilfsmittel durchleben konnte, ist Preußen, dank seiner Heeresverfassung und der Leistungen seines Heers. Wie darauf in politischer und administrativer, so kann in finanzieller Hinsicht im Uebrigen hier nur nochmals auf die Ersprießlichkeit des Staatsschatzsystems (§ 23) und eines Systems großer Kriegssteuern hingewiesen werden, auf welche man thunlichst muß zurückgreifen können, wenn

der Anleihecredit den Dienst versagt und sonst nur Papiergeldausgabe übrig bleibt. Diese bietet wenigstens längere Zeit hindurch, solange die Werthabnahme nicht geradezu grenzenlos geworden, doch den einen finanziellen Vortheil: sofort die Mittel zur Deckung des laufenden Bedarfs zu liefern[40]).

1. Die Wirkungen der Papierwährung.

§ 38. — 1. Die schlimmen Wirkungen der Papierwährung sind nicht zu verwechseln mit denjenigen der großen Güterverzehrung (regelmäßig zu Kriegs- und ähnlichen Zwecken), welche der Staatsverwaltung durch die Papiergeldausgabe ermöglicht wird. Denn diese Wirkungen sind die begleitende Erscheinung jeder Bereitstellung von Mitteln für solche Zwecke, der gewöhnlichen Anleihe und der Besteuerung nicht minder wie der Papiergeldausgabe, also nichts dieser als solcher Eigenthümliches. Die schlimmen Wirkungen der Papierwährung für Volkswirthschaft und Einzelwirthschaften, Finanzen und Staatscredit sind vielmehr noch neben jenen Wirkungen hervor- oder zu ihnen hinzutretende. Sie sind sämmtlich direct und indirect auf die Schwankungen, insbesondere zunächst auf die Verminderung des Werths der Papiervaluta zurückzuführen, welche regelmäßig beim Fortfall der Einlösbarkeit, Decretirung des Zwangscurses und erheblicherer Vermehrung des Papiergelds eintreten.

Nur unter zwei zwar möglichen, aber in seltenen Fällen längere Zeit sich verwirklichenden Voraussetzungen kann der Werth des Papiergelds dem der Münze, deren Namen es trägt, gleichbleiben: wenn der Credit des Emittenten nicht wankt und die Menge der Papierwährung annähernd dem Verkehrsbedürfniß entspricht. Letzteres wird nicht wohl lange der Fall sein, da gerade eine starke Vermehrung durch den Finanzzweck der Maßregel der Papiergeldausgabe bedingt wird und eine entsprechende Lücke in den Umlaufsmitteln (Abfluß der Münze ins Ausland, Verbergen derselben im Inlande) erst allmälig entsteht. Der Credit des Emittenten aber wird schon durch die Thatsache des Zwangscurses und des Aufhörens der Einlösbarkeit ungünstig berührt, durch die begleitenden politischen Ereignisse dieser Maßregeln ebenfalls, durch die immer weitere Vermehrung des Papiergelds desgleichen, und in fernerem Verlaufe durch alles, was überhaupt den öffentlichen Credit nachtheilig afficirt. Die Papierwährung ist in letzterer Hinsicht der sensibelste Punct dieses Credits. Im Fortfall der steten Einlösbarkeit liegt die Möglichkeit, im wankenden Credit des Emittenten die letzte Ursache, in der Vermehrung der Menge des Papiergelds die Bedingung (nicht die Ursache) für das Maß des Werthverlusts der Papierwährung.

Der Punct, welcher dabei dann für alles Weitere der wichtigste ist, betrifft die Frage nach den Ursachen der Werthschwankung oder des wechselnden Grades des Werths des Papiergelds. Hier ist aber nun scharf zu unterscheiden zwischen zwei häufig identificirten Erscheinungen: der Werthbewegung des Papiergelds gegenüber dem Metallgeld (der Münze) und derjenigen gegenüber den in Papiergeld ausgedrückten und gemessenen Waaren (incl. Dienstleistungen). In dem zunächst betrachtenswerthesten Falle der Werthabnahme des Papiergelds kann man dort von „Entwerthung“ oder Disparität gegen Münze (Disagio) sprechen, welche an dem Agio der Münze, bez. am Stande der fremden Wechselcurse mit Metallwährungsländern gemessen wird; hier, gegenüber den Waaren, von „Werthverminderung“, der verminderten Kaufkraft des Papiergelds, welche in der

40) Betrachtet man einmal Papiergeld zur Deckung des Kriegsbedarfs als unausweichlich und sogar als organisches Deckungsmittel derartigen Bedarfs, wie Schäffle a. a. O., so gilt es wenigstens, vor, während und nach der Ausgabe richtige Cautelen zu treffen, wie es Schäffle versucht, um die üblen Wirkungen möglichst dem Grade nach und der Zeitdauer nach einzuschränken. Aber das immer Unzureichende solcher Cautelen zeigt m. E., daß gegen Schäffle's Zugeständniß Bedenken bleiben.

Preissteigerung der in Papiergeld berechneten Waarenpreise u. s. w. ihren Ausdruck und ihr Maß findet. Entwerthung und Werthverminderung stehen in Verbindung, sind aber durchaus nicht identisch, was für die volkswirthschaftliche und die rechtliche Auffassung der Papierwährung, u. A. auch für die Wahl des Heilverfahrens (§ 39) beachtet werden muß.

Das wichtige Ergebniß der Untersuchungen Tooke's in seiner Geschichte der Preise für das englische Papiergeld (Noten der Bank von England) während der Zeit der sogenannten Bankrestriction von 1797—1819. Er wie andere nach ihm irrten nur in der Annahme, hier eine specifisch eigenthümliche Erscheinung der englischen Papiergeldperiode vor sich zu haben. Vielmehr liegt hier ein allgemeines wirthschaftliches Gesetz der Papierwährung vor, wie sich theoretisch aus der Function dieser Valuta deduciren und inductiv aus den Thatsachen des Verkehrs, namentlich aus der Vergleichung der Bewegung des Agios und der Preise von Waaren, Nutzungen, Dienstleistungen bestätigen läßt. Näheres darüber in Bezug auf Oesterreich in Wagner, zur Gesch. d. Bancozettel, Tüb. Zeitschr. 1861 u. 1863 u. bes. in Bezug auf Rußland in Wagner, russ. Papierwähr. Cap. 5—7. Wesentlich danach das Folgende.

2. Die Causalverhältnisse in Betreff der Entwerthung und der Werthverminderung der Papierwährung.

1) Entwerthungs- oder Agiotheorie. Fälschlich hat man das Agio von Münze gegenüber Papierwährung nach seiner Höhe und Bewegung in unmittelbaren ursächlichen Zusammenhang mit der Menge des Papiergelds gebracht: es schwanke genau umgekehrt wie diese (sogenannte „Quantitätstheorie", Theorie der englischen „Bullionisten" von 1810, Ricardo, später generalisirt). Es besteht jedoch nur eine mittelbare Abhängigkeit des Agios von der Papiergeldmenge, soweit nemlich die letztere wieder auf folgende Umstände von Einfluß ist. Unmittelbar ist das Agio von zwei Momenten abhängig: einmal von dem Wunsche der Papiergeldbesitzer, letzteres gegen Metallgeld loszuwerden, also von einem bezüglichen Angebot von Papiergeld, aus dem dann eine Nachfrage nach Metallgeld hervorgeht; zweitens von dem reellen Bedarf nach Metallgeld wegen dessen objectiver Eigenschaften des Weltzahlungsmittels, woraus dann ein Angebot von Papiergeld entsteht, — daher kommt der Metallbedarf besonders für internationale Zahlungen (aus dem Waaren- und Werthpapierverkehr, aus Zahlungen des Staats für Zinsen, Subsidien, im Ausland stehende Heere u. s. w.), schließlich die Zahlungsbilanz hier in Betracht.

Im ersten Falle liegt ein Mißcredit des Papiergelds der Bewegung zu Grunde, im zweiten ist das nicht die nothwendige Voraussetzung, kann aber mitspielen. Das „Moment der Menge" des Papiergelds wirkt mittelbar mit ein, wenn sich dadurch, z. B. bei notorischer beständiger Vermehrung, jener Mißcredit steigert, indem mit jeder weiteren Vermehrung die Aussicht auf Besserung ferner rückt. Die Vergrößerung der Menge ermöglicht ferner auch erst eine steigende Entwerthung. Denn nur dabei bleibt ein immer größerer Betrag Papiergeld, nach Abzug der selbst wachsenden Summe Umlaufsmittel, deren der Verkehr bei steigenden Waarenpreisen zur Bewältigung der täglichen Umsätze bedarf, übrig, welcher jetzt so viel disponibles Geldcapital darstellt, zu Valutaspeculationen dienen kann und dazu anreizt und auf den Curs der Valuta drückt. Hier hat dann aber das Agio wieder ein Correctiv in sich selbst: wegen der Preissteigerungen unter dem Einfluß des Agios (s. u.) wird allmälig ein größerer Betrag Papiergelds zur Bewerkstelligung der gewöhnlichen Umsätze gebraucht, „durch das Verkehrsbedürfniß gebunden", dem Geldmarkt entzogen, so daß z. B. nach Abschluß der immer neuen Vermehrung des Papiergelds nach und nach der nicht gebundene Rest der Papiergeldmenge immer kleiner wird, womit sich denn auch die Grenze für das dauernde Agio — von vorübergehenden Schwankungen abgesehen — verengert. Das eigentlich unmittelbar bewegende, das causale Moment ist und bleibt aber doch immer der Vertrauensfactor, wie namentlich die Geschichte und Statistik der stärkeren Auf- und Abwärtsbe-

wegungen des Agios unter dem Einfluß ungünstiger und günstiger politischer Verhältnisse zeigt (Oesterreich 1859, 1866, Rußland 1855, 1856, 1866, 1877 ff.). Obgleich zwischen der Bewegung des Metallagios und der fremden Wechselcurse auf Metallwährungsländer wieder zu unterscheiden und ein Wechselwirkungsverhältniß anzunehmen ist, darf man doch sagen, daß die Bewegung der Wechselcurse einen besonders guten Maßstab für die Bemessung des Papiergeldwerths gegen Metallgeld darstellt. Nach Eintritt ruhiger, normaler Verhältnisse (Friedenszeit), wenn die weitere Vermehrung des Papiergelds im Wesentlichen aufhört, mag dann vielleicht, wie neuerdings von russischen Nationalökonomen nach russischen Verhältnissen angenommen wird, ein gewisser Gleichgewichtszustand zwischen Agio (Papiergeldentwerthung) und Papiergeldmenge sich herzustellen streben, wobei das Mengenmoment mehr zur Geltung kommt und kleinere Veränderungen in Angebot, Nachfrage, Zahlungsbilanz, die kleineren Oscillationen des Agios bestimmen. Doch wird auch hier jede stärkere Senkung und Hebung des Vertrauens der maßgebende Hauptfactor bleiben.

b) Werthverminderungs- oder Preisbewegungstheorie. Hier ist eine „primäre" und eine „secundäre" Werthverminderung, bez. Preissteigerung zu unterscheiden. Nur letztere, nicht erstere steht unmittelbar unter dem Einfluß des Agios.

Die primäre geht von der Extranachfrage nach Sachgütern und persönlichen Diensten aus, welche die Papiergeldausgabe ermöglicht, zeigt sich daher zunächst bei denjenigen Waaren u. s. w., welche hier nachgefragt werden (Kriegsbedarf) und verbreitet sich von da aus weiter und weiter, da jede einzelne Preissteigerung hier ein Element der Kostenerhöhung für eine Production bilden kann. Auch der Einfluß der Papiergeldmenge zeigt sich hier direct: je größer diese Menge, desto größer kann wenigstens jene Nachfrage sein. Die primäre Preissteigerung stellt aber einen langsamen Proceß dar, der sich auch örtlich in einem größeren Lande und nach Waarengattungen verschieden vollzieht. Er selbst wie die ihn mit bewirkende allgemeinere speculative Bewegung des Markts kommt auch meist erst später, nach wiederhergestellter politischer Ruhe und nach der Sistirung weiterer Vermehrung der Papiergeldmenge recht in Gang, indem bis dahin ein großer Theil der neu ausgegebenen Scheine in den Banken und Privatcassen noch ruht und eine Wirkung auf den Verkehr einstweilen nicht weiter ausübt. (Beleg des, daß mitunter Papiergeldpackete Jahre lang nach der Emission unberührt in Cassen liegend gefunden wurden, Rußland.)

Die secundäre Preissteigerung ist dagegen eine von dem Metallagio abhängige. Sie stellt aber ebenfalls einen Proceß dar, welcher sich oft nur langsam, zeitlich und örtlich und namentlich nach Waarengattungen sehr verschieden vollzieht. Es steigen zunächst die Importartikel, zumal die, welche das Ausland nicht produciren kann oder nicht producirt, dann die Exportartikel, besonders die, welche wegen des hier als Exportprämie wirkenden Agios stärker ins Ausland gehen. Diese partiellen Preissteigerungen wirken dann allmälig als Erhöhung der Productionskosten für viele Zweige auf eine allgemeinere Hebung des inländischen Preisniveaus. Je unentwickelter der Verkehr, je relativ kleiner der auswärtige gegenüber dem inneren Handel, je schlechter die Communicationen, je größer das Land, um so langsamer und ungleichmäßiger jener Proceß (daher z. B. in Rußland verglichen mit England, in fernen Binnengebieten verglichen mit Grenzstrecken und den Gegenden an den großen Verkehrswegen). Am langsamsten — wenigstens bis der speculative Aufschwung nach wiedergewonnener politischer Ruhe unter dem Einfluß der einstweilen „so viel disponibles Capital" darstellenden, den Verkehrsbedarf übersteigenden Papiergeldmenge eintritt — erhöht sich das Niveau der Gehalte und Löhne.

Man muß sich diese Verhältnisse genau vergegenwärtigen, um die wirthschaftlichen Wirkungen der Papiergeldwirthschaft, die enormen Störungen des Verkehrs zu verstehen. Auch ergiebt sich dann der Grund, welcher finanzpolitisch gegen den Zwangscurs des Papiergelds nach dem Curswerthe den Ausschlag liefert: dabei würde sich jede Agio-

steigerung *sofort* pro tanto auf die Preise übertragen, das neue Papiergeld also um diesen Betrag augenblicklich an Kaufkraft einbüßen, was beim Nennwerthzwangscurs schlimmsten Falls erst *viel später* erfolgt. Im Verkehr, zumal in kritischen Zeiten, würde die der Agiooscillation genau parallele Preisschwankung auch vollends unerträglich sein. Jetzt sind innerhalb kürzerer Zeiträume die in Papiergeld gemessenen Preise ihrer Mehrzahl nach, vollends im Consumentenverkehr, bei allen Schwankungen des Agios *relativ stabil*.

3. *Die einzelnen Wirkungen der Papierwährung*. Von besonderer Wichtigkeit sind folgende vier: diejenigen auf die *Geldcirculation*, auf die *Währungsverhältnisse* und *Geldzahlungsverbindlichkeiten*, auf die *Volkswirthschaft und den Verkehr im Uebrigen*, endlich auf *Finanzen und Staatscredit*.

a) Der Einfluß auf den *Münzumlauf* zeigt sich darin, daß zunächst die *vollwichtige Münze* aus dem Umlauf verschwindet, sobald das gleichbenannte und nach dem Gesetz fictiv gleichwerthige Papiergeld ein Disagio gegen Münze erhält. Es wird eingeschmolzen, ausgeführt, verborgen im Inlande. Verbote helfen dagegen wenig oder nichts. Es zeigen sich dieselben Erscheinungen wie bei *isolirter* Doppelwährung von Gold und Silber in einem Lande, wie denn die Einführung des Zwangscurses für Papiergeld neben Münze rechtlich einen Doppelwährungszustand schafft. Das Verschwinden der Münze ist Symptom, nicht Ursache des Uebels. Hat das Agio die Höhe der *Unterprägung* der Scheidemünze erreicht, so daß das Papiergeld weniger als diese werth ist, so verschwindet in gleicher Weise auch die Scheidemünze. Man *muß* dann, um Umlaufsmittel zu schaffen, nothgedrungen noch erheblich schlechtere Scheidemünze (Rußland) oder nunmehr auch ganz kleines Papiergeld ausgeben (Oesterreich), oder, wenn man das länger unterläßt (Italien), hilft sich der Verkehr durch die Scheine kleiner Volksbanken, Kaufleute u. s. w. *Diese* Vermehrung des *kleinen* Papiergelds ist *nicht* Ursache, sondern Wirkung der Entwerthung. — Unbequemlichkeiten und Plagen aller Art entstehen so, aber immerhin sind *diese* Wirkungen auf den Geldumlauf noch zu ertragen. Ungleich schwerer sind die folgenden:

b) Die Wirkungen der *Einbürgerung des Papiergelds als Währung* (und damit bedingt auch als *Preismaß*) und auf die *Zahlungsverpflichtungen*. Hier treten principiell die gleichen, practisch noch viel schlimmere, crassere und rapidere Wirkungen als bei Münzverschlechterung ein. Es sind dabei zwei Reihen von Fällen zu unterscheiden:

α) Einwirkungen auf die im Augenblick der Verhängung des Zwangscurses und des Eintritts der Entwerthung *bereits bestehenden*, auf Münze lautenden Zahlungsverpflichtungen (aus Darlehensverträgen und sonst). Hier werden, *gemessen am Disagio des Papiergelds*, alle Berechtigten (Zahlungsempfänger, Gläubiger) zu Gunsten der Verpflichteten, *im Verhältniß des Disagios* geschädigt, weil sie ihre Forderungen nach dem *Nennwerth* des Papiergelds berichtigt bekommen (im Januar 1859 stand z. B. die *österreichische* Papiervaluta annähernd Pari, während des bald folgenden italienischen Kriegs sank sie bis auf unter 70; an einem im Januar gegebenen, im Juni zurückgezahlten Darlehen verlor der Gläubiger *hiernach* 30%). *Thatsächlich* verläuft die Sache jedoch *nicht so schlimm*, weil sich eben, wie gezeigt, die Kaufkraft des Papiergelds im *inländischen* Verkehr nicht gleich um den Betrag des Disagios vermindert. Aber eine *Verkürzung* der Berechtigten um einen Betrag X erfolgt immerhin nothwendig, und umgekehrt eine ebensolche Mehrbelastung der Verpflichteten bei sinkender Richtung des Agios.

β) Einwirkungen auf *neue* während der Herrschaft der Papierwährung *entstehende* Zahlungsverbindlichkeiten. Hier zeigen sich lauter Unsicherheit und unberechenbare Gewinne und Verluste, wie immer man vorgehe und welcherlei Contracte das Gesetz auch anerkenne. Contrahirt man in Papiergeld (was z. B. in Oesterreich, außer Verträgen in bestimmten

Münzsorten, in Gold oder in ausländischen Münzen, von 1848—56 allein statthaft, d. h. klagbar war), so nehmen beide Parteien am Risico aller Cursschwankungen und des wieder so wechselvollen Verhältnisses der Entwerthung zur Werthverminderung Theil. Daraus kann auch die Gefahr hervorgehen, heimisches Capital der Sicherheit wegen in ausländische Anlagen zu drängen. Contrahirt man in Metallgeld, so schützt auch das im Inlande bei dem beständigen Schwanken des Agios der Münze und der Kaufkraft des Papiergelds nicht. Contracte „in klingender Münze" sind sogar weniger beliebt, und mit Recht, da in einem solchen Lande die Kaufkraft des Papiergelds gegen Waaren relativ stabiler als nach dem Agio gegen Münze ist. Unvermeidlich bekommen aber alle Geldgeschäfte noch ein besonderes Moment der Unsicherheit, werden zum Spiel, das wirthschaftliche Leben wird damit geschädigt. Auch mit aus diesen Verhältnissen erklären sich die im Folgenden dargelegten ungünstigen Erscheinungen:

c) Die Einwirkungen auf *Volkswirthschaft und Verkehr* ergeben sich schon aus dem Vorausgehenden. Die unberechenbaren Schwankungen der Valuta lähmen mehr oder weniger die Production. Alle Creditgeschäfte, der auswärtige Handel werden riscanter, gewinnen mehr und mehr den Spielcharacter. Jene besprochene primäre und secundäre Preisbewegung wird für Landwirthschaft, Industrie, Handel verhängnißvoll. Ungesunde Speculationsära unter dem Einfluß des nach Anlage suchenden neuen disponiblen Papiergeldcapitals (jüngst wieder in Rußland nach dem letzten Kriege), während die Realcapitalien sich eher vermindert als vermehrt haben, Krisen später als nothwendiger Rückschlag. Bis zu dem Zeitpuncte, wo sich die Waaren- und Dienstpreise um den vollen Betrag des Agios erhöht haben, wirkt das Agio für Importartikel als Zollerhöhung, bez. als Schutzzoll, für Exportartikel als Exportprämie. Daher zunächst besondere Begünstigungen der betreffenden inländischen Productionszweige. Ist die Ausgleichung eingetreten, so kommt die verwöhnte Production in mißliche und wenn dann die Verbesserung der Valuta erfolgt, bei sinkendem Agio, selbst in kritische Lage, da sie nun der fremden Concurrenz schärfer ausgesetzt ist und ihre Productionskosten doch nicht alle sofort wieder billiger werden. Mit daher die Abneigung der industriellen Kreise gegen ernste Maßregeln zur Herstellung der Valuta, die allen den zahlreichen Agioteuren natürlich ebenfalls unlieb ist. Alle Classen und Personen mit ganz oder mit relativ stabilen Geldeinnahmen (Zinsrentner, Beamte, meist auch Arbeiter) leiden nothwendig besonders unter der allmäligen Vertheuerung. Kurz wirthschaftliche Störungen, Interessen- und Rechtsverletzungen, corrumpirender Spielgeist, Verschwendungssucht, Unwirthschaftlichkeit stets mehr oder weniger in Begleitung der Papiergeldwirthschaft.

d) Hoch bedenklich sind endlich, auf die Dauer zumal, die *Einwirkungen auf Finanzen und Staatskredit*. Papiergeldwirthschaft und Deficit stehen in Wechselwirkung. Dem akuten Deficit in Staatskatastrophen meist entsprungen führt die Papierwährung nunmehr zum chronischen Deficit. Denn die Ausgaben steigen unter ihrem Einfluß, der Credit vertheuert sich, die Einnahmen sinken wohl gar unter der Verkehrslähmung, Vertheuerung u. s. w. (Zölle! Auch andere indirekte Steuern). Der Zinsfuß geht in die Höhe, die Curse der Staatspapiere fallen. Man hat die Papierwährung als eine Besteuerung aufgefaßt (Gentz), — mit Recht, sie ist aber die ungleichmäßigste und störendste, welche sich denken läßt. *Finanzpolitisch* wie *volkswirthschaftspolitisch* erscheint es daher geboten, wenn einmal die Papierwährung im Drang der Noth nicht zu vermeiden war, wenigstens so bald als möglich sie wieder zu beseitigen. Sie ist ein fressender Krebsschaden an Finanzen und Volkswirthschaft und auf die Dauer schwerer zu ertragen als ein längere Zeit währendes Deficit.

Natürlich treten die dargelegten Wirkungen nach den concreten Umständen nicht stets in gleichem Grade hervor. Nicht unwichtig ist in dieser Hinsicht auch die Frage, ob die Papierwährung, im Falle der unabweisbaren Noth, besser als *Staats*papiergeld direkt

vom Staate oder als Bankpapiergeld von einer Zettelbank, welche dann dem Staate die erforderlichen Darlehen zu machen hat, ausgegeben werden soll. Letzteres geschah 1797 ff. in England, neuerdings in Oesterreich (wenigstens in der Hauptsache), in Italien, Frankreich und möchte den Vorzug vor dem anderen Wege verdienen (früher in Oesterreich, neuerdings wieder, in Nordamerika, — beim Staatsbanksystem Rußlands ist dieser Unterschied weniger praktisch). Selbst wenn der Staat einer Bank etwas Zinsen zahlt — möglichst wenig, versteht sich in dieser Sachlage bei Vorschüssen aus Papiergeld von selbst —, bleibt es ein Vortheil, daß zwischen dem Finanzbedarf und der Papiergeldpresse noch eine wenigstens einigermaßen unabhängige Instanz in der Bankverwaltung bestehen bleibt, mit der erst verhandelt werden muß, — welche auch die Vermehrung des Papiergelds zu hemmen, die baldige Wiedereinziehung durch staatliche Finanzoperationen zu befördern trachten wird. Ferner bleibt hier dem Papiergelde doch noch etwas vom Charakter der Banknote in erwünschter Weise ankleben, indem ein Theil der Noten noch ferner im Bankgeschäft emittirt wird und die „regelmäßige Rückströmung“ derselben, „das große regulirende Princip des inländischen Geldwesens“ (Fullarton) insoweit noch in Funktion ist. Die jüngsten Erfahrungen in Frankreich (s. Abh. Credit S. 500 Bd. I) sind ein neuer Beleg für die Richtigkeit dieser Auffassung.

2. Die Beseitigung der Papierwährung.

§ 39. Nach dem Dargelegten ist diese dringend und baldigst geboten, aber mit neuen großen Schwierigkeiten und unvermeidlichen neuen wirthschaftlichen Störungen verbunden, welche sich steigern, je länger die Papiergeldwirthschaft bestanden, je größer die Cursschwankungen und die Entwerthung gewesen. Es kommen hier zwei principiell und practisch verschiedene Wege und Methoden in Betracht, einmal die sogen. legale Devalvation, d. h. die gesetzliche Herabsetzung des Nennwerths des Papiergelds, eventuell bis auf seinen Curswerth, sodann die Wiederemporhebung des gesunkenen Curswerths auf den Nennwerth.

1. Der erste Weg ist wiederholt nach großen Katastrophen und bei sehr starker oder lange Zeit bestehender Entwerthung eingeschlagen worden, so u. A. in Oesterreich (1811 auf 1/5 mit den Bancozetteln und wieder mit dem dafür ausgegebenen Wiener-Währungs-Papiergeld 1820 auf 2/5, mit dem russischen Papiergeld 1839 auf 2/7, auch [1779] in Nordamerika, in den drei skandinavischen Staaten). Auch die Theorie hat sich theilweise (Jacob, Nebenius, Rau, neuerdings Helferich) für diesen Weg entschieden. Principiell richtig ist die Begründung dafür aber nicht, es läßt sich höchstens sagen, daß unter Umständen praktisch nichts Anderes übrig bleibt und die wirthschaftlichen Störungen und Rechtsverletzungen bisweilen, besonders nach langem Bestande der Papierwährung in einem einigermaßen gleichgebliebenen Entwerthungsgrade, dabei geringer als auf dem anderen Wege sind. Die Rechtfertigung, es werde nur legalisirt, was sich factisch einmal vollzogen habe, wäre nur richtig, wenn Entwerthung und Werthverminderung des Papiergelds stets identisch wären und wenn eben nicht so große Schwankungen des Agios stattgefunden hätten, die man bei der Reduktion des Nennwerths auf einen bestimmten Curswerth bei Seite setzen muß. Je länger die Papiergeldwirthschaft bestanden, je mehr sich Agio und Preise ausgeglichen, und zwar im ganzen Gebiete, je stabiler das Agio in längerer ruhiger Zeit gewesen, desto weniger bedenklich und desto relativ berechtigter wird allerdings die Devalvation, welche natürlich auch für die Finanzen viel wohlfeiler als der zweite Weg ist. Ein entsprechender Betrag der Schuld, die das Papiergeld darstellt, wird eben einfach gestrichen. Aber eine gewaltig einschneidende Maßregel wird die Devalvation auch hier oft noch bleiben.

Besondere Schwierigkeit macht dabei noch die Regelung der älteren Zahlungsverbindlichkeiten, die hier dann auch entsprechend reducirt werden müssen. Das kann

nicht wohl einheitlich nach dem Devalvationsfuße, sondern muß unter Berücksichtigung des jeweiligen Cursstands zur Zeit der Eingehung des Contracts geschehen (wie in der Reductionsscala des österr. Devalvationspatents v. 20. Febr. 1811). Aber gerade hierbei wird die für die frühere Zeit und die damaligen geringeren Entwerthungsgrade vollends unhaltbare Identificirung von Entwerthung und Werthverminderung vom Gesetzgeber vorgenommen und damit den Dingen durchaus Gewalt angethan, keineswegs das legalisirt, was sich faktisch vollzogen hatte, sondern in willkürlichster Weise die Kaufkraft des Papiergelds nach dem Disagio bemessen. Devalvirt man (wie 1811 in Oesterreich, wo im ersten Quartal der Curs 818—819 fl. Zettel für 100 fl. Münze war) und reducirt man die Geldschulden u. s. w. nach abgerundeten Cursen (in Oesterreich 1811 nach dem Curse von 500 devalvirt, der auch für die Geldschuldenreduktion aus der Zeit von Oktober 1810 bis März 1811 zu Grunde gelegt wurde, wo der wirkliche Durchschnitts-Curs monatsweise 553, 699, 961, 882, 835, 819 gewesen), so kommt nur ein neues Element völliger Willkür hinein (der Jahresdurchschnittscurs der österr. Bancozettel war 1799—1810 z. B. 108, 115, 116, 122, 131, 134, 135, 164, 201, 223, 296, 489)[41].

2. Im Princip und auch praktisch solange, als nicht die Dinge so weit gediehen sind, wie beim vorigen Fall angenommen wurde, verdient daher doch die Wiederemporhebung des Curses den Vorzug, obgleich man unvermeidlich dabei größere finanzielle Opfer bringt und manche der früheren wirthschaftlichen Störungen, nur in umgekehrter Richtung, dabei von Neuem wiederkehren. So ist England 1815 ff., 1819, neuerdings selbst trotz der großen und lang dauernden Entwerthung Nordamerika, ferner jetzt Frankreich, Italien, auch Oesterreich (1863 ff. bis 1866, Plener'sche Bankakte) verfahren. Man wird dabei in der Regel durch große Anleihen die schwebende Papiergeldschuld vermindern und fundiren und den Rest wieder einlösbar machen, etwa in Banknoten verwandeln müssen.

Vgl. namentlich das österr. Bankgesetz v. 27. Decbr. 1862, das bis 1866 durchgeführt wurde und die Aufnahme der Baarzahlung der Bank ermöglicht hätte, — wenn nicht der Krieg von 1866 von Neuem zur Notenpresse für Finanzzwecke geführt hätte. Ueber die damalige österr. Bankpolitik s. Wagner, österr. Valuta I.; über ähnliche Herstellungspläne für Rußlands Valuta ders., russische Papierwährung, Cap. 9. Ob jetzt, nach abermaliger riesiger Vermehrung des Papiergelds im letzten orientalischen Kriege und andauernder Entwerthung (Disagio ca. 34 bis 36 %!) noch etwas Anderes als Devalvation in Rußland übrig bleiben wird? Jedenfalls vermindern sich die Bedenken dagegen mit der längeren Dauer und relativen Stabilität dieser Verhältnisse.

Die Frage einer etwaigen Reduction der zur Zeit der Papiergeldentwerthung entstandenen Geldzahlungsverbindlichkeiten taucht übrigens auch bei dieser zweiten Methode auf (England 1815 ff., Nordamerica neuerdings, bes. auch in Bezug auf die Staatsschuld). Gegen die befürwortete Umrechnung nach dem Curswerth des Papiergelds zur Zeit der Eingehung des Vertrags spricht das Dargelegte: die Festhaltung des Nennwerths führt aber allerdings auch Bedenken mit sich und große Gewinne manchen Speculanten zu, aber sie ist gleichwohl, wenn überhaupt einmal dieser Weg eingeschlagen wird, das Richtigere. England, Nordamerica und die anderen genannten Staaten haben denn auch hier am Nennwerth festgehalten.

4. Statistik des Staatsschuldenwesens.

Die genauen Zahlen in den Etats und den Berichten über die Verwaltung der Staatsschulden, daraus in den amtlichen statist. Publicationen, Jahrbüchern u. s. w. Z. B. f. d. deutsche Reich, Jahrb. 1884 S. 189, preuß. stat. Jahrb. B. V, 1883 S. 66*; f. Preußen eb. S. 156*. Zuverlässige Zusammenstellung der neuesten Hauptdaten jährlich im Goth. Hofkalender, auch in Block's Annuaire de stat. Die wichtigsten Notizen über die privatrechtlichen einzelnen Punkte, Verzinsung, Tilgung, Domicil 2c. der einzelnen Anleihen in den verschiedenen Börsen-Jahrbüchern, in Saling's Börsenpapieren, Compaß u. a. m.

Alle diese Quellenwerke und secund. Schriften geben meist nur statist. Rohstoff und absolute Zahlen. Vergleiche, nach Staaten und Zeiträumen, lassen sich damit nicht ohne Weiteres anstellen. Man muß sich dabei auch zuvor über die Methode der Vergleichung klar werden. S. darüber Wagner, Abh. Staatsschulden in Bluntschli's Staatswörterb. B. X. S. 54–58, wonach z. Th. die folgende Behandlung der Frage in § 40. An wissenschaftlicher

41) Vgl. auch A. Beer, Fin. Oesterreichs S. 397. Wagner, Tüb. Zeitschr. 1863 S. 463 (Pat. v. 1811).

Verarbeitung des Materials zu Zwecken der vergleichenden Staatsschuldenstatistik fehlt es noch sehr. Die Schwierigkeiten der Vergleichung und der die letztere ermöglichenden vorbereitenden Arbeit sind zu bedeutend und lassen sich nur einigermaaßen überwinden, wenn man in alle Details der Staatsschuldenverhältnisse eines Landes eingeht. Einige bezügliche Versuche der Vergleichung bei v. Czörnig, d. österr. Budget f. 1862, II. 484 ff., Wagner, Ordn. d. österr. Staatshaush. S. 146 ff. (Daten f. 1861, 62). Neuerdings bes. die trefflichen Gerstfeldt'schen Arbeiten, Beitr. z. Reichssteuerfrage S. 12 ff. (Daten f. 1878—79), ders. in Conrad's Jahrb. 1883, B. 41., S. 39 (Daten f. 1882). Mit Benützung dieser Gerstfeldt'schen Zahlen einige Vergleiche in Wagner, Fin. 3. A. I, S. 400 ff., auch S. 73 ff.

1. Die Methode der statistischen Vergleichung der Staatsschulden.

§ 40. Die verschiedenartigen Formen der Staatsschulden (wie auch der übrigen öffentlichen Schulden) sowie die verschiedenen Rechtsverhältnisse und daraus abzuleitenden Verbindlichkeiten des Staat-Schuldners erklären es, daß selbst für einen einzelnen Staat zu einem einzelnen Zeitpunkte ein genaues Bild seiner Schuld mit wenigen Zahlen und ohne weitere Erläuterungen statistisch kaum zu geben ist. Statistische Vergleichungen des Schuldenwesens und Schuldenstands eines Staats zu verschiedenen Zeiten und mehrerer Staaten unter einander bieten dann natürlich noch viel größere Schwierigkeiten. Schlüsse aus den Zahlen und aus Vergleichungen müssen daher mit großer Vorsicht angestellt werden.

Stand und Bewegung der Staatsschuld lassen sich auf zweifache Weise statistisch verfolgen, einmal am Schuldkapital, zweitens am Jahres-Schulderforderniß, d. h. vornemlich am Betrage des Verzinsungsaufwands.

1. Das Schuldkapital pflegt seinem Nominalbetrage nach (als „Nominal-Kapital") festgestellt und verglichen zu werden. Allein diese Nominalkapitalien geben keine zuverlässige Belehrung. Schlüsse aus ihnen auf die Höhe der Creditbenutzung und der Schuldbelastung des Staats sind nur sehr bedingt statthaft. Denn da viele Schulden unter Pari, zu einem gegen den Staatszinsfuß niedrigeren Nominalzinsfuß aufgenommen wurden und werden (§ 33), kann man aus dem Betrage des Nominalkapitals nicht ersehen, wie viel Kapital der Staat im Wege des Credits aus der Volkswirthschaft herangezogen hat. Ebenso wenig aber, mit welchem Kapital eigentlich der Staat im Augenblick belastet ist. Denn bei den zahlreichen Rentenschulden besteht keine Tilgungsverpflichtung, bei denjenigen, welche wirklich getilgt werden, kann die Tilgung eventuell unter Pari nach dem Börsencurs erfolgen. Dasselbe gilt für die zurückzuzahlenden Schulden, die nicht al Pari ausgelost werden müssen, und selbst bei diesen und sogar bei den Lotterieanleihen kann man aus dem Nominalbetrag nicht unmittelbar den Jetztwerth der Schuld ableiten, da ja die betreffende Tilgungspflicht sich regelmäßig auf einen längeren späteren Zeitraum vertheilt.

Giebt z. B. ein Staat seine fundirten Schulden zu zwei erheblich verschiedenen Nominalzinsfüßen aus, z. B. zu 3 und 4½ oder 5%, wie Frankreich — oder vergleicht man, was natürlich principiell dasselbe ist, zwei Staaten mit Schulden verschiedenen Nominalzinsfußes, aber mit gleichem Realzinsfuße — so entspricht dem niedrigeren Zinsfuß ein viel höheres Nominalkapital der Schuld und umgekehrt. Wird eine Conversion einer nominell hoch verzinslichen in eine niedriger verzinsliche Schuld vorgenommen, ohne gleichzeitige proportionale Zinsreduction oder Verminderung des Zinserfordernisses, — wie z. B. in der französ. Operation von 1862 durch Minister Fould, wo die 4½%ige großentheils in 3%ige Rente verwandelt wurde, oder wie jüngst in Ungarn bei der Conversion der 6% in 4%ige Rente, — so kann das Schuldkapital stark steigen, selbst bei vermindertem Zinserforderniß. Wesentlich durch jene französ. Maßregel v. 1862 erhob es sich f. d. fund. Schuld von 9925 auf 12,080 Mill. fr., während das die reelle Schuldvermehrung anzeigende Zinserforderniß gleichzeitig nur von 356 auf 375.8 Mill. fr. gewachsen war. — Werden Schulden verschiedener Nominalzinsfüße nach dem Nominalkapital summirt, so giebt die Summe wieder kein richtiges Bild der Belastung. Rechnet man bei der Summirung die Schulden auf einen gleichen Zinsfuß um, etwa denjenigen, den die meisten schon nominell führen — so z. B. früher auch in Oesterreich in den amtlichen Ausweisen auf 5% — oder auf den ungefähren Realzinsfuß, so verschwindet dabei wieder bei allen zurückzuzahlenden Schulden die eigentliche Belastung.

Eine Statistik der Nominalkapitalien behufs Feststellung der Höhe der Schuld eines Staats sowie behufs Anstellung von Vergleichen ist daher von sehr bedingtem Werth.

Man kann auch das eingezahlte, bez. das aus der Begebung oder dem Verkauf der Anleihen erlöste Capital statistisch ermitteln und vergleichen. Dafür fehlen indessen oft die Materialien. Die betreffende Ziffer zeigt auch natürlich wieder nur den Umfang der wirklich erfolgten Creditbenutzung, bei Emission über oder unter Pari, also zu einem vom Realzinsfuß abweichenden Nominalzinsfuß aber nicht die Höhe der jeweiligen Verbindlichkeiten. Letztere können bei stark unter Pari begebenen rechtlich tilgbaren oder thatsächlich getilgt werdenden Schulden viel höher als der Betrag des ursprünglichen Capitalerlöses sein.

Neben dem Betrage des Schuldkapitals handelt es sich zur Würdigung der Bedeutung der Schuld eines Staats und bei statistischen Vergleichen noch um den Verwendungszweck und die thatsächliche Verwendung von Anleihen. Hier sind namentlich viererlei Schulden zu unterscheiden, im Anschluß an die obige Gliederung des Finanzbedarfs (§ 16): Schulden für rentable Objecte (Hauptfall heute: Staatsbahnen), für staatswirthschaftliche Kapitalanlagen (große Reformen, auch Grundentlastung, sofern die Schuld dafür als Staatsschuld gilt), für eigentliche außerordentliche Ausgaben (Hauptfall: Kriegskosten), endlich für Deficitdeckung im ordentlichen Etat. Das ältere Material ist indessen selten so bearbeitet, um diese Scheidung auf die älteren Schulden anwenden zu können. Die meisten sind Kriegs- und Deficitschulden. Bei den neueren Schulden kann man besser, aber auch ohne sehr speciell ins Einzelne gehende Arbeiten doch nicht vollständig so unterscheiden. Die amtlichen Uebersichten heben nur eben die Eisenbahnschulden gesondert hervor. Bei Vergleichen muß man sich daher gewöhnlich damit begnügen, nur auf den vorwaltenden Character der vorhandenen Schulden nach dem Verwendungszweck hinzuweisen. Die deutschen Staaten stehen auch deswegen verglichen mit den sonstigen großen europäischen Staaten so viel günstiger da, weil sie wenig alte Schulden mehr haben und ihre neueren weit überwiegend Eisenbahnschulden sind.

2. Ein einfacherer und im Ganzen besserer Factor zur Veranschlagung der Bedeutung einer Schuld als finanzieller und volkswirthschaftlicher Belastungscoefficient und zur Vergleichung der relativen Bedeutung des Schuldenwesens verschiedener Zeiten eines Staats und verschiedener Staaten, als das Schuldkapital, ist das jährliche Schulderforderniß. Abgesehen von kleinen Verwaltungskosten kommen dabei allerdings die unverzinslichen Schulden (Papiergeld, Zahlungsrückstände) nicht zur Geltung. Bei den übrigen Schulden ist das Zinserforderniß (bei Lotterieanleihen auch die entsprechende Prämienzahlung) die Hauptsache. Dazu treten die auf Vertrag oder gesetzlicher Vorschrift beruhenden Tilgungssummen, für welche also eine rechtliche Verpflichtung zur Verwendung vorliegt. Freiwillige Tilgungen sind apart zu behandeln. Endlich zählen die laufenden Verwaltungskosten zum jährlichen Schulderforderniß. Sie lassen sich freilich nicht immer genau ausscheiden, sind aber überhaupt relativ unbedeutend. In Staaten mit entwertheter Papierwährung, aber mit Schulden, welche in Metallgeld verzinst und getilgt werden müssen, gehören die „Agioverluste" beim Erwerb des erforderlichen Metallgelds zu den laufenden Kosten der Schuld: mitunter sehr erhebliche Posten (Oesterreich).

Dies gesammte regelmäßige Schulderforderniß stellt die eigentliche laufende Belastung des Staatshaushalts mit der Schuld dar und giebt so den verhältnißmäßig besten Maßstab für die Bemessung des Drucks der Schuld ab. Auch dabei muß aber wieder auf den Ursprung und die Verwendung der Schuld Rücksicht genommen werden. Bei rentabler Verwendung (Eisenbahnen) entsprechen dem Schulderforderniß Einnahmen, welche dasselbe mehr oder weniger decken, vielleicht noch Ueberschüsse darüber hinaus geben. Bei sonstiger productiver Verwendung kann wenigstens die Folge der Schuld eine erhöhte volkswirthschaftliche Productivität und danach eine größere Steuerfähigkeit der Bevölkerung sein, so daß, selbst wenn das Schulderforderniß ganz durch Steuern zu decken ist, das Verhältniß günstiger als im Falle unproductiver Schulden erscheint.

Aber auch einerlei, welche Verwendung der Schulden stattgefunden hat, es kommt zur richtigen finanzwirthschaftlichen Würdigung der Schuld auf die Art der ordentlichen Einnahmen noch mit an. Oeffentliche Haushalte, wie die ausländischen, mit ganz vorherrschender Steuerwirthschaft erscheinen durch ein gleich hohes Schulderforderniß schwerer belastet — wenigstens finanzwirthschaftlich, nicht immer unbedingt ebenso volkswirthschaftlich — als Haushalte, wie die deutschen, nicht nur mit erheblichen, den neueren Staatsschulden zu verdankenden Reinerträgen der Bahnen, sondern auch mit bedeutenden Reinerträgen der älteren Zweige der privatwirthschaftlichen Erwerbseinkünfte, Domänen, Forsten, Bergwerke u. s. w.

Zur weiteren Verdeutlichung, besonders bei statistischen Vergleichen, kann man Kopfquoten des Schulderfordernisses berechnen, welche wenigstens nicht so unbrauchbar, wie die Kopfquoten des Schuldkapitals, zur Schlußziehung sind. Gleichwohl lehren sie nicht sehr viel, weil die Einkommenhöhe und Steuerkraft des einzelnen Staatsangehörigen die unbekannte Größe bleibt. Am Zweckmäßigsten ist es wohl, die Quote zu berechnen, welche das Schulderforderniß in verschiedenen Staaten und in Vergleich zu anderen Ausgabekategorieen (Militärwesen, Civilverwaltung) von der Gesammt- (Brutto-, besser Netto-) Ausgabe und Einnahme und von der Steuereinnahme beansprucht. Letzteren Falles kann man die Reinerträge der älteren und neueren Zweige der Erwerbseinkünfte (einschließlich Staatsbahnen), allenfalls auch einiger Gebührenzweige (Post, Telegraphie) zunächst etwa als für das Schulderforderniß verwendbar ansehen und dann untersuchen, ob und welche Quote der Steuern noch für die Deckung jenes Erfordernisses beansprucht wird oder umgekehrt, ob und welche Quote jener privatwirthschaftlichen Reinerträge auch nach Abzug der Kosten der Schuld noch für andere Staatsausgaben verfügbar bleibt oder auch welche Quote der letzteren von diesem Rest des Reinertrags gedeckt werden kann. Hier sind mancherlei lehrreiche statistische Combinationen möglich. Sie erfordern freilich alle eine oft mit dem vorhandenen Rohmaterial nur unvollkommen mögliche, mühsame Verarbeitung des Stoffs, schon für einen einzigen Staat, geschweige für eine größere Anzahl zu vergleichender. Man muß sich daher meist mit Näherungswerthen, die doch ein ungefähres Bild geben, und mehr nur mit Beispielen begnügen. Von solchen geben wir einige im Folgenden und fügen daran einige neueste statistische Daten über den gegenwärtigen Stand der Staatsschuld einiger Staaten.

2. Statistische Vergleiche und Thatsachen.

§ 41. Folgende kleine Tabelle nach v. Czörnig und Wagner giebt eine Uebersicht über die Staatsschuldenbelastung um 1861—62.

	Das Schulderforderniß beträgt von der Brutto-ausgabe	Netto-einnahme	Steuer-reineinnahme	Nach Bestreitung von Schuld, Heer, Flotte, bleibt vom Steuerreinertrag für die Civilverwaltung
	%	%	%	%
Preußen	10.6	15.9	0	50.9
Spanien	17.5	24.1	0	49.7
Baiern	18.2	27.5	0	82.9
Frankreich	23.4	26.8	16.3	39.1
Belgien	24.5	28.0	12.4	59.2
Oesterreich	31.4	49.5	46.3	15.9
Holland	35.5	38.1	8.0	53.8
Portugal	36.2	46.8	45.4	17.6
Gr.-Britannien	36.4	38.9	37.3	16.6

Col. 3 zeigt den Procentsatz, der noch von Steuern zur Deckung des Schulderfordernisses verwendet werden mußte, nachdem dazu die Reinerträge des Staatseigenthums soweit als möglich benützt worden; Col. 4 zeigt die Quote, die für Civilverwaltung von den Steuern noch übrig nach Deckung der Ausgaben von Schuld, Heer, Flotte aus den Gesammteinnahmen. Weiteres zur Erläuterung im Staatswörterb. Abh. Staatsschulden X, 57.

Mit Benützung der Gerstfeldt'schen Arbeiten, aber mit möglichstem Absatz der Einnahme-Erhebungskosten von der Nettoausgabe und speciell vom Civilaufwand erhält man um

1878—79 folgende Daten, wobei die Haushalte des Deutschen Reichs und der Einzelstaaten zusammengezogen sind (Wagner, Fin. I. 3. A. S. 400).

Kopfquoten (in Mark) des Nettostaatsaufwands.

	Deutschland	Großbritannien u. Irland	Frankreich	West-Oesterr.	Rußland
Kriegswesen	11.0	18.5	17.8	7.2	10.6
Civilverwaltung	10.3	7.0	11.8	8.5	2.9
Schuld	4.3	18.2	23.0	11.7	3.6
Summe	25.6	43.7	52.6	27.4	17.1
Procente der Nettoausgabe.					
Kriegswesen	42.8	42.3	33.8	26.2	68.0
Civilverwaltung	40.4	16.0	22.5	31.0	16.9
Schuld	16.8	41.7	43.7	42.7	21.1
Summe	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Wenn man nach einer anderen Gerstfeldt'schen Berechnung (in Conrad's Jahrb. a. a. O., Wagner, Fin. I. 3. A. S. 401) um 1882 den Gesammtaufwand des Staats für Kriegswesen, Civil- und Steuerverwaltung = 100 setzt, so war das Schulderforderniß hiervon in Preußen (Staats- und Reichsantheil) 17.4, in Gr.-Britannien 61.9, in Frankreich 51.9%. Ebendaselbst auch ähnliche Berechnungen für das Finanzwesen der Selbstverwaltungskörper.

Nur relativ kleine Beträge der Staatsschulden rühren im europäisch-americanischen Staatensystem aus der Zeit vor 1789 her, am Meisten in Großbritannien (nordameric. Freiheitskrieg). Die Kriege des Revolutionszeitalters haben dann fast überall eine starke Staatsschuld entstehen lassen (Gr.-Brit., Frankreich, Oesterreich, Rußland, deutsche Staaten, Scandinavien u. a. m.). Doch wurde durch Bankerott und Papiergeld-Devalvation (Oesterreich 1811!) mehrfach ein Theil dieser Schulden wieder abgeschüttelt oder vermindert. Darauf kam die lange Friedensperiode von 1815—1848, wo sich das Staatsschuldenwesen als bleibende Finanzinstitution einbürgerte, aber sich nur ausnahmsweise die Schuld stärker vermehrte. Vornemlich traten mehrfach Deficitschulden und fundirte Schulden zur Regelung des älteren Schuldenwesens, zur Einziehung des Papiergeldes hinzu. Reelle Tilgungen verminderten aber auch die Schuld etwas (England, deutsche Staaten) und vielfache Zinsreductionen erleichterten die Last. Productive Schulden begannen hie und da und rentable Schulden veranlaßte die Aera des Staatsbahnbaues, die in Belgien, Oesterreich, den deutschen Mittelstaaten noch vor 1848 zurückreicht. Von 1848 an bis in die Gegenwart fand in den verschiedensten Staaten eine sehr große Zunahme der Schulden statt, in Deutschland besonders für productive Zwecke (auch Grundentlastung), Staatsbahnen (zumal seit der jüngsten Zeit der Verstaatlichung der Privatbahnen), etwas auch für Kriegszwecke, Marine, Rüstungen, nur wenig für Deficitdeckungen im ordentlichen Etat. Im Ausland sind Eisenbahnschulden nur in geringerem Maaße (Oesterreich, Rußland, Belgien, Niederlande, Scandinavien, neuerdings auch Italien, Frankreich), sonstige productive Schulden auch nicht erheblich (Rußland, Emancipation), um so mehr Deficitschulden, namentlich aber Kriegs-, Revolutions- und Schulden für die politische Neu- und Umgestaltung (Frankreich, Italien, Oesterreich, Rußland, Verein. Staaten, Südosteuropa, Pyren. Staaten, Aegypten, Mittel- und Südamer. Staaten, auch Indien und Australien, neuestens selbst Japan) hinzugekommen. Die Größe und Art (Papiergeld! schwebende Schuld) der Schuldvermehrung ist hier ein förmliches Spiegelbild der politischen Ereignisse (Frankreich, Oesterreich, Italien, Rußland, Nordamerica!). Nur Großbritannien macht von der Schuldvermehrung eine Ausnahme, konnte seine alten Schulden selbst etwas vermindern. Staatsbahnen fehlen hier bisher, die verschiedenen kleinen Kriege wurden aus kleinen Anleihen und aus dem Ertrag der Steuer (auch der Einkommensteuer, die zu dem Zweck öfters erhöht wurde) geführt. Eine größere Vermehrung der Schuld bedingte s. Z. nur der Krimmkrieg. Andere Lasten wurden Indien zugeschoben. Preußen ging aus seinen glücklichen Kriegen ohne wesentliche Schuldvermehrung hervor, der Norddeutsche Bund und die einzelnen Staaten konnten die Kriegsschulden von 1870—71 und selbst andere aus den französ. Milliarden tilgen. Nur das J. 1866 führte zu dauernden größeren Kriegsschulden bei Preußens deutschen Gegnern. Jüngst sind dann in Deutschland, bes. in Preußen, große Eisenbahnschulden hinzugekommen. Nur Nordamerica hat große Tilgungen des Kapitals der riesigen Schuld aus dem Bürgerkriege, neben starker Zinsreduction, vorgenommen (§ 30). Zinsreductionen für die alten und niedrigerer Zinsfuß für die neuen Schulden haben sonst seit dem Frieden von 1871 vielfach die Schuldenlast leichter gemacht. Von den Hauptstaaten bildet hiervon nur Rußland seit und wegen des letzten Bürgerkrieges eine Ausnahme.

Deutsches Reich. Inclus. Norddeutsche Bundesschulden:

E. 1871	769.5 M. M., wovon verzinslich	692.1 M. M.
E. 1873	1.8 " ", " "	1.6 " "
März 1884	563.0 " ", " "	418.1 " "

Am letzteren Termin bestanden die Schulden aus 373.1 M. M. 4% (fundirte) Reichsanleihen, seit 1877 für Militär und Marine, Post, Telegr., Reichsbahnen (Elf.-Lothr.), Münzreform, bis 1879 etwas unter, seit 1880 etwas über Pari aufgenommen. Ferner 45 Mill. M. (nominell unverzinsliche, d. h. discontirte, s. o. § 27) Schatzanweisungen; endlich 144.8 Mill. M. Reichscassenscheine (§ 36). Aufwand f. d. Reichsschuld im Et. 1883/84 14.652.500 M., wovon 14.6 M. M. f. Verzinsung, der Rest f. Verwaltung. Et. f. 1885/86 17.106.500 M. im Ganzen.

— Anderseits besaß das Reich noch aus der französ. Contribution den baaren Reichskriegsschatz von 120 Mill. M., den Reichsinval.fonds v. (Nomin.werth d. Oblig.) 524.1 Mill. M. Activen, den Reichsfestungsbaufond mit 38.9 M. M., den Reichstagsgebäudefonds mit 22.5 M. M. in fast durchweg verzinslichen Werthen.

Preußen. Gesammte Staatsschuld (nach 1866 incl. neue Provinzen): In Mill. Mark.

	Kapital	Davon verzinsl.	Zinserforderniß	Tilgesumme (ord. Etat)
Ende 1849	468.1	405.5	14.7	7.6
(incl. Amtscaution. u. Seehandl. Präm. Anl.	507.5)	—	—	—
1865	842.5	794.9	32.6	14.9
1866 alt. Staat	966.0	918.4	38.1	17.7
„ neue Prov.	—	301.5	—	—
1867 Ges.staat	1322.7	1264.7	52.0	24.3
1869 „	1363.6	1300.8	54.0	27.1
1872 „	1317.9	1245.1	51.1	26.0
Davon allg. Sch.	673.6	—	24.8	16.4
„ Eisenb.sch.	644.3	—	26.3	9.6
1873 Ges.st.	1081.4	1021.4	41.5	18.5
1875 „	947.1	929.3	37.6	16.1
1878/79 (Etat)	1086.0	1084.6	45.1	17.2
1880/81	1395.4	1395.4	65.3	18.7
1881/82	1995.3	1995.3	78.3	20.1
1882/83	2059.7	2059.7	84.6	20.5
1883/84	2640.1	2640.1	108.6	19.3
1884/85	3345.1	3345.1	135.4	19.1
1885/86	3901.9	3901.9	158.5	20.1

Die Eisenb.schuld, ohne Abrechnung der mittlerweile erfolgten Abschreibungen, stellt sich 1. Apr. 1885—86 noch etwas höher als diese gesammte Schuld: 4000.5 M. M. Also gar keine unproductive Schulden mehr!

Die Schulden der 1866 annectirten Staaten wurden auf die preuß. Staatscasse übernommen. Die Schulden des 70—71er Kriegs gingen auf norddeutsche Bundesrechnung. Nach diesem Kriege die großen Tilgungen. Minimum 1875. In den letzten Jahren die rasche starke Steigerung in Folge der Eisenbahnbauten und Eisenb.-Verstaatlichungen. Ueber die Eisenb.schuld s. o. § 30 S. 526. Der im Eisenb.ges. v. 1882 angenommene Betrag Eisenb.schulden schätzungsweise angesetzt. Außerdem aber gehören im Grunde zur preuß. Staatsschuld noch die noch nicht convertirten Papiere (Obligationen, einige Actien) der verstaatlichten Bahnen, im Etat v. 1885/86 mit c. 70.1 M. M. Zinsen und c. 15 M. M. Tilgung. Diese Schulden werden aus den Ausgaben des Eisenbahnetats verzinst und getilgt. Mit ihnen erhöbe sich die preuß. Staatsschuld im Etat 1. Apr. 1885/86 auf c. 5500 M. M., wenn man für die Prioritäten u. s. w. einen Durchschn.zinsfuß von c. 4½% ansetzt. Nach dem Etat f. 1885/86 bleibt ein Ueberschuß der Staatsbahnen über alle diese Schuldzinsen (excl. Prioritätentilgung) von c. 58 M. M. — Das Verschwinden der unverzinsl. Schuld erklärt sich aus dem Uebergang des preuß. Staatspapiergeldes auf das Reich.

Der Hauptheil der preuß. Staatsschuld besteht jetzt aus 4% Rentenschuld („consolid. 4% Anl.), 3037.6 M. M. am ¼ 1885. Die 4½% consol. Rente steht seit Anfang 1885 zur Zinsreduction, bez. zur Kündigung dazu, frei, noch 545.8 M. M. Nach einem Gesetze v. 4. März 1885 wird ihre Reduction auf 4% vom 1. Oct. 1885 an erfolgen. Der Haupttheil der alten (vor 48er) Schuld, die 3½% Staatsschuldscheine ist bis auf 90.0 M. M. getilgt. Die übrigen Schulden, zumeist 4, auch 3½ und 5% (von letzteren nur kleine Reste) vertheilen sich auf diverse Gattungen. Noch nicht consolidirt (in Rentenschuld verwandelt) sind noch 67.7 M. M. 4% Anleihen. Eine Prämienanleihe (v. 1855) mit 17.19 M. M., 30 M. M. Schatzanweisungen. Von der Gesammtschuld werden noch 76.1 M. M. als „Schulden der (6) neuen Landestheile“ apart aufgeführt.

Baiern. Staatsschuld in Mill. Mark

	Gesammtschuld	davon Eisenb.sch.	Grundentlastungssch.
Oct. 1847	216.1	—	—
Apr. 1866	573.4	208.7	168.0
Nov. 1867	713.1	253.0	165.8
Dec. 1870	850.3	379.1	162.9
„ 1873	793.1	398.3	162.4
Mai 1884	1346.5	946.5	163.3

Die baier. Staatsschuld zerfällt in die drei Abtheilungen: allgemeine, Eisenb.- und Grundrenten-Ablös.schuld. Die beiden letzteren sind jetzt ausschließlich zu 4%, die allgemeine Schuld ist ebenfalls größtentheils zu 4% verzinslich (darunter noch eine 4% Prämien-Anleihe). Gesammtes Erforderniß 1884 f. Verzins. und Tilg. 51.05 M. M., Ueberschuß der Eisenb.verwaltung 37.2 M. M.

Sachsen. Königreich. Staatsschuld 1850 67.3 M. M., Anfang 1884 664.6 M. M., worunter 360 M. M. 3% Rentenschuld, der Rest größtentheils zu 4% verzinslich. Schulderforderniß 1884 30.9 M. M., wovon 22.7 f. Zinsen, 8.2 f. Tilgung. Reinertr. d. Staatsbahnen 27.2 M. M.

Württemberg. Staatsschuld 1850 83.6 M. M., Apr. 1884 421.6 M. M., wovon 372.4 M. M. Eisenbahnschuld. 304 M. M. zu 4%, der Rest größtentheils zu 4½, 17.8 M. M. zu 3½% verzinslich. Schulderforderniß 20.0 M. M., wovon 17.5 f. Zins, 2.4 f. Tilgung. Reinertr. d. Bahnen (Anschl. f. 1884) 12.8 M. M.

Baden. Staatsschuld 1850 100.6 M. M., wovon 56.1 M. M. Eisenb.schuld., Anf. 1884 reine Staatsschuld (nach Abzug gewisser Activa) 338.7, wovon 327.3 M. M. Eisenb.schuld. Der Haupttheil der letzteren zu 4% verzinslich.

Hessen. Staatsschuld Anf. 1850 23.74 M. M., wovon 3.43 M. M. Papiergeld, der übrige Betrag Eisenbahnschulden, 1. Apr. 1884 37.02 M. M. „eigentliche Staatsschuld“, wovon u. A. 1.466.628 M. Schuld an die Reichshauptcasse für den Papiergeldvorschuß, 31.55 M. M. 4% Eisenbahnschuld. Dieser „eigentl. Staatsschuld“ stehen 9.29 M. M. an gewissen Activis gegenüber.

Sachsen-Weimar. „Landschaftliche Schuld“ Anf. 1844 11.4 M. M., Staatsschuld Anf. 1884 6.46 M. M.

Oldenburg. Schuld 1852, incl. Kammer-Cautionen von 0.6 M. M., 4.8 M. M., Anf. 1884 38.12 M. M.

Braunschweig. 1845 Kammerschuld 9.1 M. M., Landesschuld (incl. 11.2 M. M. Eisenbahnschulden) 19.3 M. M. 1883 jene 1.0, diese 78.0 M. M.

Hamburg. 1851 Staatsschuld 49.4 M. M. (außer der Feuercassenschuld, v. Staate garantirt v. 48.3 M. M.). An. 1883 142.46 M. M., meist zu 3 u. 4%, darunter 78 M. M. 4% Rentenschuld.

Bremen. Staatsschuld 79.48 M. M., fast ganz zu 3, 4, 4½%, wovon für Eisenbahnen 46.1 M. M., f. Hafenbauten u. dgl. 14.7 M. M., f. andere zinstragende Anlagen 11.8 M. M., für nicht Ertrag gebende Anlagen 8.5 M. M.

Bei den jüngsten preußischen Eisenbahn-Verstaatlichungen sind u. A. auch Antheile des Hamburgischen und des Bremischen Staats an gewissen Eisenbahnen gegen eine Kapitalabfindung von bez. 14.1 und 36 M. M. an den preuß. Staat vertragsmäßig übergegangen (preuß. Ges. v. 17. Mai 1884), wodurch entsprechende Veränderungen, bez. Verminderungen der Hamburgischen und Bremischen Staatsschulden in Aussicht stehen. Die großen Verwendungen beider Handelsstädte für Hafenbauten und andere mit dem Eintritt in den Zollverein in Verbindung stehende Einrichtungen — auch noch neben den betreffenden Reichsbeiträgen — werden jedoch kaum eine wirkliche Verminderung der Staatsschulden beider Stadtstaaten aus den preußischen Zahlungen hervorgehen lassen.

Berlin, als ein Beispiel modernen deutschen städtischen Schuldenwesens. Stand der Schuld aus eigentlichen Anleihen 1883: 136.36 M. M., meist für die großen städtischen Ertrag gebenden Unternehmungen und Anstalten aufgenommen, von denen 1883 die Gasanstalt ein Activum von 26.61, die Wasserwerke von 38.21, die Canalisation von 52.87, die Schlachthausverwaltung von 11.18, die Markthallen von 1.41, diese 5 Werke daher zusammen von 124.79 M. M. repräsentirten, wonach nur eine eigentliche reine Kämmereischuld von 11.6 M. M. verblieb.

Oesterreich. Die staatsrechtlichen Veränderungen der Monarchie zeigen sich auch auf das Staatsschuldenwesen von Einfluß. Die großen Conversionsmaßregeln der Neuzeit erschweren den Vergleich mit der früheren Zeit. Auch nur ein Ueberblick verlangt deswegen eine etwas eingehendere Darstellung. Mitte 1848 betrug die Staatsschuld, nach Abzug des Besitzes des Tilgungsfonds, der seitdem seine Erträge an die Staatscasse wieder abführte, die Conventionsmünze auf österr. Währ. (100:105) reducirt, 1087.0 M. fl. im Nennwerth oder auf einen 5% Zinsfuß umgerechnet (incl. unverzinsl. Schulden) 960.8 M. fl. Das Zinserforderniß (incl. Rückzahlung der Lotterieanl.) war 53 M. fl., wovon aber c. 7.5 M. fl. aus dem Vermögen des Tilgungsfonds zurückflossen. Ende 1867, vor der Auseinandersetzung mit Ungarn, aber nach Absetzung der von Italien übernommenen lomb.-venet. Specialschuld, betrug die Gesammtschuld, auf 5% Zins reducirt (incl. unverzinsl. u. Papiergeld), 3025.3 M. fl. ö. W., das Schulderforderniß (incl. Tilgung u. Münzverlust) 152.4 M. fl. ö. W. Außerdem als Schuld der einzelnen Kronländer die Grundentlastungsschuld von 519.5 M. fl. mit 25.9 M. fl. Zinserforderniß. Darauf trat die finanzielle Auseinandersetzung mit Ungarn, in Consequenz des neuen staatsrechtlichen Verhältnisses, ein (1868), worauf die oben in § 34 erwähnte (Zwangs-) Conversion (unter gleichzeitiger Auflegung einer 16%igen Couponsteuer) des größten Theils der alten Schulden in eine nominell 5%, mit Steuerabzug reell 4.2%ige Silberrente und eine ebensolche Papierrente erfolgte. Nur die schwebende Schuld in Staatspapiergeld und Schatzscheinen (Hypothekar-Anweisungen) im festen Gesammtbetrage v. 412 M. fl. wurde als „gemeinsame“ Schuld beibehalten. Die übrige bisherige eigentliche Staatsschuld verblieb unter dem Namen „allgemeine“ Staatsschuld, indem Ungarn dazu nur einen festen Jahresbeitrag von 30.3 M. fl. (wesentlich zur Verzinsung) leistet. Die Grundentlastungsschuld blieb in Cisleithanien Kronländerschuld, in Ungarn wurde sie in die Staatsschuld aufgenommen. Seit 1868 haben dann beide Reichshälften noch eigene Staatsschulden je auf ihre Rechnung contrahirt. So zerfällt die gesammt-österr. Schuld jetzt eigentlich in fünf staatsrechtliche Abtheilungen. Die Entwicklung seit 1868 ergibt sich aus folgender Uebersicht (in Mill. fl. ö. W., vor der Conversion ebenfalls auf 5% ihres Kapitals reducirt).

Schuldgattung	Ende 1868	Ende 1883	Schulderfordern. 1883
Gemeinsame	c. 412	412	c. 2.1
Allgemeine	c. 2,592	2,750.9	127.8
Cisleithanische	0	499.9	23.8 (incl. Verwaltungskosten).
Ungar. incl. Grundentl.sch.	c. 266.1	1,273.6	61.1
Summe	3270.1	4,936.4	214.8
Cisl. Grundentl.	253.3	146.8	7.3
Summe	3,523.4	5,083.2	223.1

Die gemeinsame Schuld besteht jetzt (1884) aus 61 Mill. fl. 3½% Partial-Hypothekarweisungen und 351 M. fl. „Staatsnoten" zu 1, 5 u. 50 fl. Den Haupttheil der allgemeinen Schuld bildet die unificirte 5, bez. 4.2%ige Rentenschuld von 2368.2 M. fl., theils in Papiergeld, theils in Silber verzinslich (Silber steht jetzt al pari). Der Rest der allgemeinen Schuld besteht aus verschiedenen rückzahlbaren (auch Lotterie-) Anlehen, schweb. Schulden u. a. m. Die separate cisleithan. Schuld besteht großentheils aus 4% Goldrente. Rechnet man die allgemeine und die eisleith. Schuld zusammen, so sind davon 3172.6 M. fl. fundirte Schuld mit 131.9 M. fl. Jahreserforderniß, speciell in Papier zu verzinsen 1728.3 (wovon 1496.1 Rentenschuld), in Silber 1057 (wovon dsgl. 996.9), in Gold 272.7 (ganz Rentenschuld). Die cisleith. Grundentlastungsschuld ist zu 5% nominell in Papier verzinslich. — In der ungar. Staatsschuld (oben nach d. Stand Ende 1882 angegeben) sind hier 98.1 M. fl. Rückstände eingerechnet. Die Grundentlastungsschuld beträgt 214.4 M. fl. Die übrige Schuld setzt sich aus mancherlei verschiedenen Anleihen zusammen. Hauptposten waren damals 217.5 M. fl. 6%ige, 250.3 M. fl. 4%ige Goldrente, 105.5 M. fl. 5% Papierrente. —

Frankreich. Die Entwicklung der französ. Rentenschuld seit dem Sturz Napoleon' I. zeigt folgende Uebersicht der jährlich zu zahlenden Renten selbst (nicht des Kapitals), wobei nur die reelle Vermehrung (nach Abzug der wieder anullirten Renten) angegeben ist. In Mill. Franc (Block, Ann. 1883 p. 29).

		5%	4½%	4%	3%	Summe
1. April	1814	63.3	—	—	—	63.3
1. August	1830	163.8	1.0	3.1	31.5	199.4
1. März	1848	146.7	1.0	26.5	70.0	244.3
1. Januar	1871	—	37.4	0.4	348.3	386.3
1. Januar	1880	345.0	37.4	0.4	363.0	745.9
	1884	—	343.0	0.4	362.7	706.1

Die verschiedenen Conversionen treten hier mit hervor. Die gesammte schwebende Schuld (dette flottante) betrug 1816 261.2, 1830 262.6, 1848 630.8, 1871 1310.2 (oder abzüglich gewisse Gegenforderungen an die Rechnungsleger 961.1), 1876 1359.3, 1878 1101.9 M. Fr., 1884 1247, 1885 sogar 2262 (?) M. Fr. Das Schulderforderniß für 1885 ist 1110.7 Mill. Fr., nemlich 706.1 für die Zinsen der Rentenschuld, 28.1 M. Fr. für die Zinsen der schweb. Schuld, der Rest für verschiedene Anleihen und Annuitäten (an Eisenbahnen, so 20.5 M. Fr. für die Entschädigung der Ostbahngesellschaft wegen des Uebergangs der elsaß-lothringischen Bahnen an das Deutsche Reich, u. a. m.). Außerdem werden in Frankreich die Pensionen zum Staatsschuldenetat gestellt.

Italien. Die italienische Staatsschuld aus den älteren Schulden des Königr. Sardinien (um 1848 c. 112 M. Fr. Kapital) und der annectirten Staaten und den neueren Deficit-, Kriegs- und Eisenbahnschulden hervorgegangen, ist ohne genaueres Eingehen ins Detail in ihrer Entwicklung nicht leicht verständlich zu machen. Die Rentenschuld (meist 5%) betrug in Rente Anf. 1861 107.7, Anf. 1868 254.5, Anf. 1872 302.5, Mitte 1884 442.3 M. Fr., hiervon 435.9 5% und 6.4 3% Rente; außerdem 3.225 M. Fr. Rente an den Papst. Für verschiedene ältere rückzahlbare Schulden der früheren Staaten und des Königr. Italiens, sowie für Eisenbahn-Annuitäten sind außerdem 71.4 Mill. Fr. Zins u. dgl. und 2.3 M. Fr. Tilgung, für die schwebende Schuld 9.5 M. Fr. Zins, für die ganze Schuld daher an Zins und Tilgung 1884 528.8 M. Fr. Schulderforderniß aufzuwenden.

Rußland. Auch die sehr complicirte russische Staatsschuld ist ohne genaueres Eingehen ins Detail nicht verständlich darzustellen. Sie besteht aus sehr verschiedenartigen Gattungen, worüber die Summenziffern hinweg sehen lassen. Nur die große Zunahme in der neueren Zeit mag man daraus entnehmen. 1850 336 Mill. Silberrubel in- und ausländischer Gesammtschuld (Kapital), 1860 928 M. R. (ohne die Creditbillete, das Papiergeld), E. 1870 dgl. 1426 (außerdem 574 M. R. Creditbillete, nach Abzug des Baarfonds), 1880 3579 (außerdem 989 Mill. R. ungedecktes Papiergeld), welchen Posten aber Gegenforderungen des Fiscus für (meist mit Anleiheerträgen bewerkstelligte) Vorschüsse an Eisenbahngesellschaften u. and. Gesellschaften, Korporationen und Gemeinden für 1359 M. R. gegenüber standen, so daß eine eigentliche Staatsschuld von 2220 M. R. (ohne die 989 M. R. ungedecktes Papiergeld) übrig blieb. In diesen Verhältnissen haben neuerdings Regulirungen stattgefunden. Anfangs 1882 betrug die eigentliche verzinsliche Staatsschuld Rußlands (incl. der älteren poln. Schulden) 2156 M. R., dazu 895 Mill. R. ungedecktes Papiergeld. Jene ersteren sind großentheils tilgbare Schulden, theils (formell) ausländische, theils inländische. Das Schulderforderniß für Verzinsung und Tilgung ist im Etat für 1884 152.8 Mill. R., d. h. fast dreimal so hoch als 1862 (54.3 M. R.). Außerdem für den Dienst

der Eisenbahnobligationen 53.2 M. R. Die in Creditbilleten realisirte Schuld des Fiscus an die Reichsbank aus dem letzten Türkenkriege (400 M. R.) wird jetzt jährlich mit 50 Mill. R. abgetragen.

Spanien. Die Staatsschuld hat durch die politischen Umwälzungen manche Aenderungen erfahren. Gesammtbetrag 1851 5975 Mill. Realen oder c. 1500 M. fr., 1881 9614 Mill. Pesetas (Franks) mit 106.3 M. Pes. Zinsen.

Niederlande. 1850 Kapital der Staatsschuld 1238.4 M. fl., wovon 816.1 M. fl. zu 2½, 120.9 zu 3, der Rest größtentheils zu 4%. Gesammtes Zinserforderniß 36.2 M. fl. Gesammtschuld 1884 1004.25 M. fl. Kapital, wovon 10 Mill. fl. Papiergeld, 611.8 M. fl. 2½% alte Schuld, 90.3 M. fl. zu 3%, Rest meist zu 4%. Zinserforderniß 30.95 M. fl., Amortisation 1.40 M. fl.

Belgien. Kapital der Staatsschuld 1851 630.3 M. Fr., 1884 2116.9 M. Fr., mit 85.1 M. fr. Kosten, nämlich 5.4 M. Fr. Tilgung und 79.7 M. Fr. Zinsen und Annuitäten. Außer dem Antheil an der alten niederländischen Schuld (noch 220 M. Fr. 2½% Kapital) meist Eisenbahnschulden.

Schweiz. Bundesanleihen Anf. 1884 33.5 M. Fr.

Dänemark. 1851 Staatsschuld v. 118.7 Mill. Reichsbankthaler oder c. 89 Mill. Thlr. preuß. Courant, mit 4.22 Mill. Reichsb.Thlr. Zinsen. 1882 200.3 Mill. Kronen (zu 1⅛ Mark), wovon an ⅔ aus Staatseisenbahnen herrühren.

Schweden. Staatsschuld 1884 227.9 M. Kronen, wovon 193.8 M. Kronen im Ausland in fremder Währung (Pf. St., Frank, preuß. Thlr., Deutsche Mark) contrahirt. Großentheils für Staatsbahnen.

Norwegen. 1883 108.1 Mill. Kronen, ebenfalls meist für Staatsbahnen.

Griechenland. 1883: 468 Mill. fr. Staatsschuldkapital, vielfach zu 5—9% Zins.

Türkei. Partieller Staatsbankerott. Nominalbetrag der Schulden, der allgemeinen und der Eisenbahnanleihen (türk. Loose) Ende 1881 190,997,980 Pf. St., mit Zinsrückständen im Betrage von 61,803,905 Pf. St., zus. 252,801,885 Pf. St. Diese Summe ist auf 106,437,234 Pf. St. reducirt worden, nach einem Arrangement mit Delegirten der Staatsgläubiger. Die reducirte Schuld ist durch Verpfändung gewisser Einnahmen (u. A. Salz- und Tabakmonopol) gesichert und ihre Verwaltung einem Organe der Staatsgläubiger übertragen worden. Ziel ist eine Verzinsung zu 4% und eine Tilgung zu 1% aus den verpfändeten Einnahmen, der Mehrertrag der letzteren über 5% hinaus fließt in die türk. Staatscasse. S. Goth. Jahrb. 1885 S. 1025, wo auch über einige weitere Schuldposten. (Kriegsentschädigung v. 32 Mill. Pf. an Rußland, jährlich zinsenlos mit 1%, also in 100 Jahren!)

Großbritannien. Die Entwicklung der großen britischen Staatsschuld läßt sich mit genügender Zuverläßigkeit und Deutlichkeit ohne besondere weitere Erklärungen in wenigen statistischen Hauptzahlen für weite Zeiten zurück übersichtlich darstellen. (Daten aus amtlichen Berichten bei Porter, Kolb u. A. m.) Allerdings sind auch hier in der französ. Kriegszeit große Anleihen unter Pari begeben worden (1793—1816 Erlös von 584.5 M. Pf. St. für 879.3 M. Pf. St. Nominalkapital). In Mill. Pf. St.:

	Nom.kap.	
1689	0.66	
1727	52.1	(nach span. Erbfolgekrieg.)
1763	138.9	(nach siebenjähr. Krieg.)
1774	128.6	
1784	249.9	(nach nordam. Krieg.)
1793	239.4	
1817	898.9,	wovon 840.9 fund. Schuld, mit 32 M. Pf. St. Zins.
1850	798.0,	„ 773.2 „ „ „ 27.7 „ „ „
1860	802.2,	„ 786.0 „ „ „ 25.7 „ „ „
1884	748.1,	„ 732.3 „ (u. Annuit.) „ 28.5 „ „ „ Ges. erfordern (mit Tilgung).

Der Zinsfuß der Consols konnte 1822 von 5 auf 4, 1830 auf 3½, 1844 auf 3% reducirt werden. Jüngst ist eine neue Reduction und in größerem Maße wieder Tilgung in Annuit.form eingeleitet worden. März 1884 betrug die brit. (u. irl.) consol. Schuld 640.6 M. Pf. mit 19.15 M. Pfund Zinsen, die Annuitäten 91.7 M. Pf. an geschätzten Kapital (im Jahr vorher nur 29.49) mit 9.17 M. Pf. Jahreserforderniß. Die bisherige Schuld war bis auf kleine Beträge 2½%iger, fast durchaus zu 3% verzinslich.

Die Indische Schuld betrug 1859 80.4, 1882 172.1 M. Pf. St., wovon 156.8 consolidirte Schuld (in Indien zahlbar 88.7, in England 68.2), mit Zinserforderniß von 4.47 M. Pf. im Ganzen.

Vereinigte Staaten von Nordamerica. S. auch oben S. 526. Das Beispiel der colossalsten Zunahme in kürzester Zeit, aber auch der bedeutendsten Tilgung und Zinsreduction in kurzer Frist, das die Geschichte des Staatsschuldenwesens kennt!

Mitte 1858 Ges. St.schuld	44.9	Nom.kap. Mill. Dollars
„ 1859	58.8	
„ 1860	64.8	
„ 1861	90.9	

Mitte 1862		517.4	Nom.kap. Mill. Dollars
" 1863		897.4	
" 1864		1740.7	
" 1865	(incl. Cassenmittel)	3384.0,	wovon 2635.2 fund. Schuld. mit 124.6 M. Zinsen
" 1866		2827.0	" 2379.4 " "
" 1867	(abzügl. Cassenbestand)	2515.6	
" 1883	" "	1538.8	

Specificirter Schuldenbestand:

	Mitte 1870			Mitte 1883	
5% in Gold	221.6	Capital	$4\frac{1}{2}$%	250.0	Capital
6% in "	1886.4	"	4%	737.9	"
3% in Papier	59.5	"	$3\frac{1}{2}$%	32.1	"
Schuld mit erlosch. Zinsen	3.7		3%	318.2	"
Unverzinsl. (Papiergeld)	431.0		Mit erlosch. verzins.	7.8	
			Unverzinsl. (Papiergeld)	538.1	
Summe	2602.2	"	Summe	1884.2	
In Casse	238.6		In Casse	345.4	
Eigentl. Schuld	2363.6		Eigentl. Schuld	1538.8	

Das Zinserforderniß, nach Schluß des Kriegs bis auf 147.4 Mill. Doll. jährlich gestiegen, ist jetzt nur noch 51 Mill. Doll.!

XI.

Das kommunale Finanzwesen.

Von

F. Frhr. von Reitzenstein.

Einleitung.

Literatur: An die Materie in weiteren Umrissen behandelnden Werken sind hier zu nennen: Ad. Wagner, Finanzwissenschaft (3. Auflage 1883) Bd. I. Buch I. Kap. 2 Abschn. 2. L. v. Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft 5. Aufl. 1885 S. 54 fg. Gneist, Geschichte und heut. Gestaltung der engl. Kommunal-Verfassung oder das Selfgovernment Berlin 1863 und Selfgovernment, Kommunalverfassung und Verwaltungsgerichte in England, Berlin 1871. Leroy-Beaulieu, l'administration locale en France et en Angleterre, Paris 1873. V. v. Brasch, die Gemeinde und ihr Finanzwesen in Frankreich, Leipz. 1874. M. Block, les communes et la liberté, Paris 1876. F. F. Mayer, Die Gemeindewirthschaft nach geläuterten Begriffen und nach den im Königreich Württemberg geltenden Gesetzen, Stuttgart 1851.

§ 1. Berechtigung der Aufgabe. Das Gebiet der Finanzwirthschaft wird durch die Darstellung des Staatsfinanzwesens nicht erschöpft. Nur einen Theil der öffentlichen Aufgaben begreift der unmittelbare Wirkungskreis des Staates in sich; der andere findet seine Erfüllung durch die zwar innerhalb der Rechts- und Wirthschaftsordnung des Staats sich bewegende, doch bis zu einem gewissen Grade selbstständige und selbstthätige Aktion der kommunalen Korporationen, welche für das politische und wirthschaftliche Gemeinleben der örtlich enger begrenzten Kreise den Organismus bilden. Wie für die Aufgaben-Erfüllung Seitens des Staats, so bedarf es auch für die dieser Korporationen der Mittelbeschaffung: der Lehre vom Finanzwesen des Staats tritt daher die vom Finanzwesen der Kommunalkörper als ein gleichberechtigtes Element hinzu. Diese Gleichberechtigung zur Anerkennung gebracht zu haben, ist ein Verdienst erst der neueren Wissenschaft: der Fortschritt, welcher sich in dieser Erweiterung des wissenschaftlichen Aufgabenkreises bekundet, bildet ein Ergebniß der Wendung, welche seit der Mitte des Jahrhunderts sich in der Auffassung von den Objekten der staatswissenschaftlichen Betrachtung vollzogen und welche das Interesse, das sich lange Zeit auf die vom Staat unmittelbar ausgehenden Thätigkeiten koncentrirt hatte, auch den kommunalen Korporationen zugeleitet hat. Dieselbe ist ein Korrelat des im Gebiete der Praxis schon früher eingetretenen Umschwungs: das Bestreben des absoluten Staats, die öffentlichen Aufgaben immer mehr in seinen unmittelbaren Wirkungskreis hereinzuziehen, rief schließlich eine Reaktion hervor, welche die Wiederherstellung des zum Nachtheil der lokalen Kräfte verschobenen Gleichgewichts sich zum Ziele setzte. Eine der Ausdehnung der kommunalen Autonomie und Selbstverwaltung günstige Strömung karakterisirt in diesem Jahrhundert die Gesetzgebung der Kulturstaaten Europas. In keinem deutschen Staatsmann ist diese Richtung kräftiger zum Ausdruck gekommen als in dem Freiherrn von Stein; die aus seiner Initiative hervorgegangene große Schöpfung, die preußische Städte-Ordnung von 1808 ist für den Ausgangspunkt der auf Wiederbelebung der kommunalen Institutionen gerichteten Bestrebungen in Deutschland mit Recht erachtet werden.

§ 2. **Verhältniß zum Verwaltungsrecht und zur Lehre vom Finanzwesen des Staats.** Jene Anerkennung der Gleichberechtigung der Lehre vom kommunalen Finanzwesen hat indessen nicht die Bedeutung, daß mit derselben die Abhängigkeit von der auf die Einrichtung des Staats und des Staatsfinanzwesens bezüglichen staatsrechtlichen Diseiplinen negirt wäre; eine solche Abhängigkeit ist vielmehr in doppelter Richtung verhanden. Zunächst bildet das Finanzwesen überhaupt nur Eine Seite der Betheiligung der Kommunalkörper; es steht in engster Wechselbeziehung zum administrativen Wirkungskreis dieser Korporationen, dessen Abgrenzung es in seiner Gestaltung größtentheils untergeordnet ist: jene Abgrenzung des kommunalen Wirkungskreises aber ist durch die Art, in welcher die unmittelbare Wirkungssphäre das Staats geregelt ist, wesentlich bedingt. Eine ähnliche Wechselbeziehung besteht zweitens zwischen der Mittelbeschaffung der Kommunalkörper und der des Staats; nicht nur muß die erstere zumal soweit sie auf der Anwendung von Zwangsbefugnissen beruht, sich in das System der letzteren einordnen, sondern sie ist oft auch auf positive Leistungen der Finanzwirthschaft des Staates angewiesen; eine erfolgreiche Behandlung der ersteren hat die genügende wissenschaftliche Bearbeitung des Staatsverwaltungsrechts und des Staatsfinanzwesens zur Voraussetzung; durch die Darstellung der administrativen Institutionen des Staats war daher für das Studium des kommunalen Finanzwesens der Boden zunächst zu ebnen; es ist das große Verdienst Gneists diesen Weg betreten und in der an die Bearbeitung des englischen Verwaltungsrechts sich anschließenden Darstellung der englischen Kommunal-Verfassung ein weithin wirkendes Vorbild aufgestellt zu haben. Wenn indessen für die vergleichende Behandlnng des Staatsverwaltungsrechts und des Staatsfinanzwesens vermöge des Auseinandergehens der Institutionen der einzelnen Länder und der Ungleichheit des Zustandes ihrer Bearbeitung die Schwierigkeiten immer noch große sind, so potenziren sich diese für das kommunale Finanzwesen und zwar desto mehr, eine je größere Vielgestaltigkeit hier vermöge der Bethätigung der kommunalen Autonomie innerhalb der einzelnen Staaten besteht.

§ 3. **Zurückgebliebener Zustand der Bearbeitung.** Theils dem Gange welchen die Entwickelung der Wissenschaft genommen hat, theils den aus der Abhängigkeit von der Behandlung des Staatsverwaltungsrechts und des Staatsfinanzwesens sich ergebenden Schwierigkeiten ist es hiernach zuzuschreiben, wenn die Bearbeitung des kommunalen Finanzwesens gegen die des Staatsfinanzwesens zurückgeblieben ist. Eine systematische und abschließende Bearbeitung der gesammten auf das kommunale Finanzwesen bezüglichen Einrichtungen ist bisher noch für keinen Staat vorhanden, ausgenommen allein Frankreich, für welches von Brasch eine zwar gedrängte jedoch vortreffliche Darstellung der auf die Finanzwirthschaft der Ortsgemeinden bezüglichen Institutionen geliefert und Württemberg, dessen kommunales Finanzwesen F. F. Mayer in systematischer und für seine Zeit erschöpfender Weise behandelt hat: Dagegen liegen was die Behandlung einzelner Materien des kommunalen Finanzwesens und zwar namentlich die Besteurung anlangt, sehr beachtungswerthe Leistungen vor; theilweise bilden die betreffenden Darstellungen Theile größerer auch das Staatsfinanzwesen beziehungsweise das Besteurungswesen des Staats umfassenden Werke, theils beschränken sie sich darauf, die betreffenden Materien ausschließlich in ihren Beziehungen zur kommunalen Finanzwirthschaft zu behandeln. Für eine vergleichende Darstellnng der auf diese Finanzwirthschaft bezüglichen Institntionen sind in den auch nach dieser Seite hin epochemachenden Schriften Gneists werthvolle Anfänge vorhanden: seinen Werken schließt sich in der bezeichneten Richtung das verdienstvolle Buch Leroy-Beaulieus über die Lokalverwaltung Frankreichs und Englands an, das die charakteristischen Eigenthümlichkeiten auch der Einrichtungen des kommunalen Finanzwesens der beiden Länder klar und treffend hervorhebt. Einen Kreis von sehr viel größerer Ausdehnung umfaßt Mauriee Block's Werk: die Gemeinden und die Freiheit: auf eine gedrängte Uebersicht der Finanz-Einrichtungen und des Wirkungskreises, der Gemeinden läßt er eine Skizze der kommunalen Gesetzgebung der einzelnen Länder folgen; seine Darstellung, wiewohl bei einem so umfassenden Material naturgemäß sehr abgekürzt, ist doch für die allgemeine Orientirung von Wichtigkeit und giebt in mancher Hinsicht dankenswerthe Anregung. Von den systematischen Werken über die Finanzwissenschaft behandelt Leroy-Beaulieus berühmtes Werk die kommunalen Finanzen mit Ausnahme der Besteuerung nicht; dagegen haben die Lehrbücher Lorenz v. Stein's und Adolf Wagners jener Materie je einen Abschnitt gewidmet; wenn die im Allgemeinen aphoristischen Ausführungen des erstgenannten Gelehrten vorwiegend in der Aufstellung einzelner Gesichtspunkte ihren Werth haben, so ist die Darstellung Wagners hier zu einer das kommunale Finanzwesen in seinen wichtigsten Theilen umfassenden Skizze erweitert worden, welche über die einschlagenden Materien und den Stand der Bearbeitung in den einzelnen Ländern zum ersten Male eine zwar summarische aber der Vollständigkeit sich nähernde Uebersicht gewährt.

§ 4. **Plan dieser Arbeit.** Bei dem unfertigen Zustande, in dem sich hiernach die litterarische Behandlung des Gegenstandes befindet und innerhalb der engen Grenzen, wie sie diesem Aufsatze vorgezeichnet sind, das kommunale Finanzwesen zu einer erschöpfenden Darstellung zu bringen, kann nicht in der Absicht liegen. Es muß der Versuch genügen, von den positiven Einrichtungen ihren Hauptrichtungen nach und unter Darlegung der leitenden Gesichtspunkte ein Bild zu geben: der Kreis der Staaten, deren Institutionen in Betracht kommen können, wird hiebei über England, Frankreich, Belgien, Deutschland — d. h. vorzugsweise die beiden größten Staaten desselben: Preußen und Baiern — und Oesterreich nicht auszudehnen sein. Die Abschnitte, in welche die Darstellung sich gliedern wird, sind die folgenden. I. Die Kommunalkörper. II. Die Aufgaben. III. Der Bedarf. IV. Die Einnahme und Einnahmequellen. V. Die Gleichgewichtserhaltung im kommunalen Haushalt und die zeitliche Anpassung der Mittel an den Bedarf. VI. Die Formen der kommunalen Finanzverwaltung. VII. Die Statistik. VIII. Die Reformbestrebungen und Schluß.

I. Die Kommunalkörper.

1. Begriff und Arten. Einwirkung der modernen Staats-Idee.

Literatur: Am übersichtlichsten sind die Kommunalkörper nach Organisation und Wirkungskreis gruppirt bei E. Meier, Abschnitt das Verwaltungsrecht in v. Holtzendorffs Rechts-Encyklopädie. Für Deutschland noch besonders belehrend die Abschnitte über Gemeinde- und Kommunalverbände höherer Ordnung bei H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Band I. und was die Umbildung unter dem Einfluß der modernen Staatsidee anlangt, Gierke, das deutsche Genossenschaftsrecht, Bd. I. von § 54 an, S. 638 ff.

§ 5. 1) **Begriff.** Unter Kommunalkörpern werden hier die zwischen dem Staat und den Einzelnen stehenden lokalen zwangsgemeinwirthschaftlichen Organismen verstanden; während sie mit dem Staat einestheils die Eigenschaft von Zwangsgenossenschaften sowie die Beziehung zu einem örtlichen Gebiet und zu einem durch sein Verhältniß zu diesem Gebiet abgegrenzten Personenkreise, anderentheils die mit selbstständiger Willensbestimmung ververbundene rechtliche Persönlichkeit gemein haben, unterscheiden sie sich von ihm durch die engere Begrenztheit des von ihnen umschlossenen örtlichen und Personenkreises sowie durch die entsprechende größere Beschränktheit ihrer Zwangsgewalt, ihrer Aufgaben und ihrer Mittel; in allen diesen Beziehungen sind sie von der staatlichen Organisation abhängig und ihr untergeordnet. Daß in ihrem Aufgabenkreise neben den allgemeinstaatlichen auch die besonderen Interessen der engeren lokalen Gemeinschaft und ihrer Mitglieder zum Ausdruck gelangen, nähert sie den Privatkorporationen, von denen sie jedoch dadurch, daß sie eine auf den Organismus des Staats als nothwendig gegebene und daher vom Privatwillen unabhängige Existenz

haben, sich wieder unterscheiden; in ihrer Gesammtheit stellen sie den Organismus der innerhalb der Staatsordnung selbstständig thätigen lokalen Kräfte dar, durch deren Zusammenwirken einerseits mit dem Staat, andererseits mit den Privaten und den aus der freien Vereinigung und Willensbestimmung derselben hervorgegangenen Bildungen sich Harmonie und Gleichgewicht im Staatsleben erhalten. Neuere Schriftsteller versuchen sie unter der Benennung: Selbstverwaltungskörper zusammenzufassen: bei der immer noch streitigen Abgrenzung des Begriffs der Selbstverwaltung vermeide ich es, diese Bezeichnung hier anzuwenden.

§ 6. 2) *Arten.* Allen gegenwärtigen Kulturstaaten ist es gemeinsam, daß die Zwecke der öffentlichen Verwaltung in einem solchen zwiefachen Organismus erstrebt werden, von denen der eine den Staatswillen unmittelbar zum Ausdruck bringt, der andere seinen Inhalt zunächst durch die Willensbestimmung der dem Staatswillen gegenüber mehr oder weniger selbstständig wirkenden lokalen Kräfte erhält; es besteht aber — abgesehen von exceptionellen Miniatur-Staaten — ferner auch darin Uebereinstimmung, daß dieser letztere Organismus nicht ein blos eingliedriger, sondern ein solcher ist, der ein System theils neben einander bestehender, theils einander über- und untergeordneter Bildungen in sich begreift. So groß aber hierin die Uebereinstimmung, so erheblich ist andererseits die Verschiedenheit der Art, in der das System sich aufbaut. Das fundamentale und wichtigste Element desselben ist in der Mehrzahl der Staaten die *Ortsgemeinde*: sie ist dasjenige Glied des kommunalen Organismus, welches an unterster Stelle der Verwirklichung der durch das lokale Gemeinleben gegebenen beziehungsweise sich an dasselbe anknüpfenden Aufgaben dient; häufig aus der Theilung oder Umbildung der alten größeren Gaugemeinde oder aus Sonder-Bildungen innerhalb derselben hervorgegangen ist sie, mannigfach durchbrochen, theils durch Organisationen, bei denen der Gedanke zweckmäßiger Erfüllung *besonderer* Verwaltungsaufgaben der leitende war, fast überall großen Wandelungen ausgesetzt gewesen, ja zuweilen ganz in korporativen oder administrativen Bildungen mit specialisirtem Wirkungskreise aufgelöst bezw. durch *Special-Gemeinden* ersetzt worden: die Existenz solcher Special-Gemeinden als Kirchen-, Schul-, Wege-, Deich-Gemeinden *neben* der Ortsgemeinde bildet eine in der kommunalen Organisation der Staaten häufige Erscheinung. Dasselbe Bedürfniß, was für die Erfüllung der Aufgaben des lokalen Gemeinlebens auf der untersten Stufe eine Organisation verlangt, wiederholt sich auf den oberen Stufen: es beruht hierauf die Nothwendigkeit von Bildungen, welche *Zwischenstufen* zwischen dem Staat und der Ortsgemeinde repräsentiren: die Schaffung solcher Zwischenstufen ist zwar oft im Wege von *Neubildungen* vollzogen worden, hat aber ebenfalls häufig in schon vorhandenen *administrativen Abgrenzungen* oder in *Ueberbleibseln* früherer *staatsrechtlicher Bildungen* Stützpunkte gefunden. Ich begreife diese oberen Glieder des kommunalen Organismus als Amts- und Bezirksgemeinden, Kreis-, Departemental-, Provincial-Grafschafts- u. s. w. Verbände unter dem hergebrachten Namen der *Kommunalkörper höherer Ordnung*; mit diesen und den Specialgemeinden zusammen machen die Ortsgemeinden die Glieder des kommunalen Organismus aus.

§ 7. 3) *Einwirkung der modernen Staats-Idee auf die Auffassung der kommunalen Korporation.* Von den heutigen Gliedern des kommunalen Organismus sind daher die einen älter als der sogenannte absolute Staat, die anderen erst aus den von diesem ins Leben gerufenen Schöpfungen hervorgegangen: an allen jedoch ist der Umwandlungsproceß erkennbar, welchen das Aufkommen der Idee des absoluten Staats und die Umwandlung des unter der Herrschaft derselben zur Geltung gekommenen Staatsbegriffs in den des Rechtstaats im kommunalen Organismus hervorgebracht hat. Die Macht, welche in den kommunalen Korporationen des Mittelalters dem genossenschaftlichen Element beiwohnte, war eine derartige, daß der Einzelne in seinen wichtigsten rechtlichen und wirthschaftlichen Beziehungen der örtlichen Gesammtheit ohne Dazwischentritt eines höheren

Ganzen unterworfen war und daß er nur als ein Glied dieser Gemeinschaft Geltung hatte: hierin hat die Idee des absoluten Staats eine wesentliche Aenderung vollzogen, indem die neue Auffassung den Einzelnen in ein direktes Verhältniß zum Staat stellte: dadurch wurde ebenso die Wirkungssphäre des Staats wie dessen Verfügungsbefugniß über den Einzelnen erweitert, wogegen in gleichem Verhältniß Wirkungskreis und Rechte der kommunalen Korporation eine Einschränkung erfuhren; erst die Schaffung neuer Aufgaben durch den absoluten Staat, für deren Durchführung derselbe der Mitwirkung der Gemeinden bedurfte, die decentralisirende Tendenz der neueren Zeit und überhaupt die Entwickelung des absoluten Staats zum Rechtsstaat haben den Wirkungskreis der örtlichen Korporationen von neuem erweitert und ihre unmittelbaren rechtlichen Beziehungen zu den Mitgliedern wieder vermehrt. Der Inbegriff von Aufgaben und Rechten, wie er sich aus diesem Processe herausgebildet hat, erscheint hiernach in erster Reihe nicht als ein Ergebniß der Gestaltung des örtlichen Gemeinlebens, sondern zum großen Theile als ein Produkt der Gesammt-Entwicklung. Weit mehr als in den früheren kommt in den heutigen Gemeinden und kommunalen Korporationen der Charakter einer nicht in der Genossenschaft *aufgehenden*, sondern *über derselben stehenden, durch den Staat und seine Rechtsordnung gegebenen Veranstaltung* zum Ausdruck, zu deren Zwecken beizutragen und thätig zu sein der Einzelne weniger vermöge seines genossenschaftlichen Verhältnisses als vermöge des vom Staat ihm ertheilten Berufs bezw. der durch die Rechtsordnung ihm auferlegten Verbindlichkeit, ermächtigt und verpflichtet ist.

2. Die heutige kommunale Organisation als Ergebniß der geschichtlichen Entwicklung.

1) England.

Literatur: Außer den schon genannten Werken von Gneist, *Leroy-Beaulieu*, E. *Meier*, hervorzuheben: Emile *Fisco* et I van der *Straeten*, Institutions et taxes locales du Royaume de la Grande Bretagne et d'Irlande, 2me éd. Paris et Bruxelles 1863. Localgovernment and taxation in the united kingdom, a series of essays published under the sanction of the Cobden club etited by Probyn, London 1882, *Wright* and *Hobhouse*, An outline of localgovernment and taxation in England and Wales, London 1884.

§ 8. 1) *Allgemeiner Charakter.* Wie die Idee des *absoluten* Staats in England eher als in den kontinentalen Staaten Europas Verwirklichung gefunden hatte, so ist auch daselbst die Ueberleitung dieses Staats in den *Rechtsstaat* früher zum Abschluß gelangt; weniger durch gewaltsame Umwälzungen als durch eine allmählige, im Großen und Ganzen stetig gebliebene Entwicklung hat diese Ueberleitung sich vollzogen. Da es an Anlässen zu fundamentaler Neugestaltung der administrativen und kommunalen Organisation fehlte, so haben die Reformen vorwiegend vom praktischen Bedürfniß und von den in der Verwaltungsthätigkeit nach ihren verschiedenen Richtungen hin thatsächlich hervorgetretenen Erscheinungen den Ausgangspunkt genommen. Hieraus ist ein Zustand hervorgegangen, welcher zwar in technisch administrativer Hinsicht und in Hinsicht der Mittelbeschaffung bedeutende Leistungen aufzuweisen hat, andererseits aber was die kommunale Organisation anlangt, eine von einheitlichen Gedanken beherrschte Planmäßigkeit oft vermissen läßt: die Fülle der aus Zweckmäßigkeits-Motiven hervorgegangenen Bildungen hat den Grundbau der kommunalen Verfassung vielfach überwuchert und unübersichtlich gemacht.

§ 9. 2) *Die wesentlichsten Elemente* des heutigen englischen Kommunalwesens sind die *Kirchspielsgemeinde* (parish) nebst der aus der Kombination benachbarter Kirchspielsgemeinden hervorgegangenen Bezirks-Armen- und Bezirks-Wegegemeinde (union und highway-district) und die *Grafschaft* (county); das aus diesen Elementen gebildete System wird theils ergänzt theils durchbrochen durch die mannigfachen Abstufungen, in denen

eine städtische beziehungsweise dem gesteigerten Bedürfnisse der stärkerbevölkerten und dichter bewohnten Ortschaften entsprechende Sonderverfassung sich gebildet hat. Die Lücken, welche diese Hauptelemente der kommunalen Organisation in der Verwirklichung der Verwaltungsaufgabe lassen, werden durch zahlreiche Formen von Specialgemeinden ausgefüllt.

a) Parish, union, highway-district. Vor Allem charakteristisch für die kommunale Entwicklung Englands ist die frühe Absorption der alten Gau- und Ortsgemeinde — hundred und tithing — durch die als lediglich administrative Bildung sich kennzeichnende Pfarrgemeinde, mit deren Gestaltung zur Armen- (1601) und zur Wegegemeinde (1555 bez. 1773) ihr Prävaliren im Gebiete der kommunalen Organisation entschieden war. Aber es fand diese Entwicklung nicht in der Weise statt, daß aus der Parochie sich eine neue Ortsgemeinde gebildet hätte; indem vielmehr die parish für jeden der in Rede stehenden Verwaltungszwecke mit einer besonderen Organisation versehen wurde, war der Grund zur Bildung von Specialgemeinden gelegt, welche wie wohl ursprünglich auf der territorialen Basis des Kirchspiels beruhend sich von letzterem in der Art ihrer Organisation und demnächst häufig auch nach ihrer Abgrenzung mannigfach unterschieden. Das unvermittelte Nebeneinanderbestehen solcher für die einzelnen Verwaltungsaufgaben gesondert organisirter Gemeinden und der Mangel transversaler Verbindungen zwischen denselben bildet einen Grundzug der heutigen englischen Kommunalverfassung. Ein weiteres Element ist durch die Zusammenlegung der parishes zu größeren Verbänden in die Entwickelung hineingetragen worden. Eine solche Vereinigung von Kirchspielen zu grösseren Verbänden — unions — erfolgte zuerst für Zwecke der Armenverwaltung und stand in enger Wechselbeziehung zur Annahme des Arbeitshaus-Systems, wie sie nach stufenweiser Annäherung an dasselbe durch das berühmte Armen-Gesetz von 1834 zum Abschluß gebracht wurde; diese zunächst als Arbeitshausbezirke konstituirten unions haben allmählig den größten Theil der Aufgaben der öffentlichen Armenpflege in ihren Wirkungskreis aufgenommen und ist die Bedeutung der parish auf die eines wesentlich der Vertheilung und Erhebung der Armensteuer dienenden Bezirkes reducirt worden. Die Zahl der parishes beläuft sich zur Zeit auf ungefähr 15,000, welche in 627 unions vereinigt sind. Weit weniger vollständig ist die Bildung solcher größerer Verbände im Wegewesen durchgeführt, indem zur Zeit noch 6203 parishes einzeln den Anforderungen der Wegeverwaltung genügen, wogegen 7886 ländliche parishes nach Maßgabe der Wegebezirks-Gesetze von 1862 und 1864 zu größeren Verbänden — higkways districts, 362 an der Zahl — zusammengelegt sind. Der Schwerpunkt der kommunalen Lokal-Verwaltung fällt hiernach zur Zeit meist in diese größeren Verbände, die in der Handhabung ihrer administrativen Funktionen einem sehr tief eingreifenden Verordnungs- und Anordnungsrecht sowie einem ausgedehnten mit der durch die Rechtssprechung der ordentlichen Gerichte geübten Kontrole konkurrirenden Aufsichtsrecht der Central-Staatsbehörde unterworfen sind. Immerhin hat auch abgesehen von der Wegeverfassung die parish hie und da sich in einzelnen Gebieten einen größeren selbständigen Wirkungskreis erhalten; so haben manche parishes ein eigenes Straßenbeleuchtungswesen, eine große Anzahl derselben bildet selbständige Bezirke für das lokale Unterrichtswesen. Die mit der Leitung der Verwaltung und Vertretung der Korporation betrauten Organe gehen in den unions wie den higwayhs-districts und den parishes als Wegebezirken aus der Wahl hervor; die mit der Wahrnehmung der Verwaltungsgeschäfte in der Armen-Kirchspielsgemeinde betrauten overseers of the poor werden dagegen von den Friedensrichtern ernannt.

b) Grafschaften. In der Abgrenzung derselben — ihre Zahl beträgt 52 — ist die alte Eintheilung des Landes konservirt; die Bedeutung der Grafschaft für das heut. engl. Selfgovernment besteht darin, daß ihr Wirkungskreis die selbstthätige Handhabung einer Anzahl wichtiger Zweige der kommunalen Verwaltung in sich begreift, theils darin, daß sie dem noch jetzt wichtigsten Faktor der selfgovernmentalen Organisation, dem Friedensrichteramt als Grundlage dient: das letztere prävalirt in ihrem Amtsorganismus dergestalt, daß es neben demselben zur Herausbildung einer Vertretung der bei der Grafschaftsverwaltung betheiligten Interessen nicht gekommen ist; die in der Quartal-Sitzung vereinigten Friedensrichter handeln Namens der Grafschaft und vertreten dieselbe; ihre Beschlüsse sind für die Verwaltung der letzteren maßgebend, ohne daß hierbei zwischen dispositiven und repräsentativen Befugnissen unterschieden wird. Der Wirkungskreis der Grafschaft umfaßt Gegenstände sehr auseinander liegender Art, wie sie demselben durch die allmählige Entwickelung mehr unter dem Einfluß zeitweiliger Zweckmäßigkeits-Erwägungen als eines leitenden Princips zugeführt worden sind: eine Ausgestaltung des Wirkungskreises in der Weise, daß er mit denjenigen der lokalen Specialgemeinden harmonisch in einandergriffe, ist bisher nicht versucht worden. Unter den hierher gehörigen Aufgaben werden solche, welche die Staats- und solche, welche die lokale Verwaltung betreffen, unterschieden; zu ersteren wird alles dasjenige, was sich auf das Friedensrichteramt, die Miliz, die örtliche Rechtspflege und die Vertretung der Grafschaft im Parlament bezieht, zu letzterem werden die Unterhaltung der Grafschafts-Brücken und Gebäude sowie der Irren-Anstalten, die Beitragsleistung zur Unterhaltung der Hauptstraßen — main roads — sowie die auf die Handhabung der Polizei das Schankstättenwesen die Verhütung von Thierkrankheiten und das Maß- und Gewichtswesen bezüglichen Funktionen gerechnet.

c) Städte und stadtähnliche Verbände. Am wenigsten hat in England die Stadtverfassung es zu einer homogenen Form gebracht; ihre jetzige Gestalt beruht theils auf der Revision, die in der Mitte der dreißiger Jahre und im Anschluß an die Reform des Wahlrechts das Verhältniß der mit dem Rechte der parlamentarischen Vertretung bezw. mit Korporationsbefugnissen versehenen Stadtgemeinden unterworfen wurde und welche in die Städteordnung auslief, theils auf der Organisation, welche die öffentliche Gesundheitspflege für die dichter bebauten bezw. bewohnten Ortschaften durch die Gesetzgebung, wie sie seit 1848 sich entwickelte, erhielt. Der verhältnißmäßig ausgedehnteste ist der Aufgabenkreis der mit einer förmlichen Stadtverfassung versehenen 318 sog. municipal boroughs oder corporate towns, obgleich auch für diese das Maß der Befugnisse und Obliegenheiten keineswegs gleichartig geregelt ist; gemeinsam ist ihnen die Leitung ihrer Angelegenheiten durch eine aus der Wahl der berechtigten Bürger hervorgegangene Stadtobrigkeit — town council, mayor and alderman — zu deren Zuständigkeit neben der Veranlassung der Aufbringung der städt. Steuern bezw. der auf die Stadt entfallenden Kontingente an Grafschaftssteuern, die Verwaltung des städt. Vermögens und die Fürsorge für die Pflasterung, Beleuchtung und Reinhaltung der Straßen, für Kanalisation, Schlachthäuser, Kirchhöfe, Museen, Parks u. s. w. sowie für die sonstigen Erfordernisse der gesetzlichen Gesundheitspflege gehört; auch in das Gebiet der Schulverwaltung, nicht aber in das der Armenverwaltung reichen ihre Attributionen hinein; die Grenzen der städt. Gemeindebezirke kreuzen vielfach diejenigen der parishes. Die Anstellung eines besoldeten Beamten zur Leitung der Polizei kann diesen mit einer wirklichen Städte-Verfassung versehenen Gemeinden bewilligt werden; in Bezug auf die Grafschafts-Justiz nehmen sie eine privilegirte Stellung — eigene Friedensrichter, ja eigene Quartal-Sitzungen! — ein. Die übrigen englischen Städte sind lediglich als Distrikte für die Gesundheitspflege korporativ konstituirt; etwa 700 von ihnen werden von einem local board geleitet, die übrigen — etwa 40 — unterstehen einer improvement commission. Die Befugnisse dieser zunächst als Organe der Gesundheitspflege gedachten Behörden pflegen auf einen großen Theil der den Verwaltungen der inkorporirten Städte obliegenden Funktionen ausgedehnt zu sein, nur steht derartigen Gemeinden eine Befreiung von der Grafschafts-Justiz niemals zu.

d) Sonstige Specialverbände. Wie bemerkt sind dieselben zahlreich: sie befassen sich theils mit Aufgaben, für welche eine Organisation nicht vorhanden ist, theils mit solchen, welche von jenen Kommunalkörpern allgemeinerer Bedeutung in concreto nicht übernommen worden sind; in der Regel sind sie Behufs der Durchführung ihrer Zwecke auf die Kooperation gedachter Kommunalkörper bei der Steuererhebung oder auch sonst angewiesen. Es gehören hierher Elementarschul-, Friedhofs-, Deich-, Entwässerungs-Verbände, Verbände zur Unterhaltung eines Beleuchtungs- und Wachtdienstes. Räumlich beschränken sich diese Verbände entweder auf einen Theil der parish oder Stadtgemeinde, oder sie schließen das Gebiet mehrerer dieser Korporationen in sich oder sie kreuzen die Abgrenzung derselben und umfassen von den Gebieten derselben je einen Theil.

Wie in Folge der mannigfach abgestuften Gliederung der Verbände die fachliche Wirkungssphäre der verschiedenen Kategorien kommunaler Korporationen, so greifen auch die räumlichen Gebiete derselben vielfach in einander über. Scharf aber nicht unzutreffend charakterisirt den Zustand Goschens berühmtes Wort: a chaos of authorities, a chaos of rates and a chaos worse than all of areas.

2) Frankreich.

Literatur: Außer den vorgenannten Werken von Leroy-Beaulieu, Block, v. Brasch insbes.: Block, dict. de l'admin. française. s. v. departement, organisation communale, associations syndicales, für die ältere Zeit: A. de Toqueville, l'ancien régime et la révolution, vorzugsweise Buch II. Kap. 3.

§ 10. Allgemeiner Charakter. Im Gegensatz zu der Vielgestaltigkeit und Buntscheckigkeit, wie sie dem Kommunalwesen Englands eigenthümlich ist, zeichnet die kommunale Verfassung Frankreichs sich durch Gleichförmigkeit aus; ihren Rahmen bilden noch heute die grundlegenden Normen, welche das aus der Initiative Napoleon's I. hervorgegangene Gesetz von 28. pluv. VIII. der Entwickelung vorgezeichnet hat. Dasselbe errichtete den Verwaltungs-Organismus auf der dreigliedrigen Abstufung: Ortsgemeinde, Arrondissement und Departement: von diesen dreien sind Ortsgemeinde und Departement zu Kommunalkörpern ausgebildet, während das Arrondissement ein bloßer Verwaltungsbezirk geblieben ist und lediglich ein der eigenen Willensbestimmung im Wesentlichen entbehrendes, fast ganz von den Organen der departementalen Verwaltung dependirendes Zwischenglied darstellt. In ihrer Wirkungssphäre umfassen Ortsgemeinde und Departement fast den ganzen Kreis der örtlichen Verwaltung; durchbrochen wird ihr Aufgabenkreis hauptsächlich nur durch die umfangreiche Zuständigkeit, die in einzelnen Gebieten, namentlich dem der lokalen Armenverwaltung stiftungsartigen Instituten verblieben ist; dagegen läßt für Specialgemeinden, wie

sie als organisirte Interessenten-Genossenschaften (syndicats) für einzelne Specialzwecke bestehen, jene Entwickelung des Aufgabengebiets von Gemeinde und Departement nur beschränkten Raum. Während in der ortsgemeindlichen Eintheilung im Allgemeinen die aus der geschichtlichen Entwickelung hervorgegangene örtliche Gliederung des Territoriums fort besteht, sind die Departements eine aus der Zertrümmerung der Departemental-Verfassung hervorgegangene Schöpfung der großen Revolution.

§ 11. 2) Im Einzelnen.

a) Ortsgemeinden. Schon unter dem ancien régime war es dem centralisirenden Einfluß, welchen die Regierung ausübte, gelungen, eine gewisse gleichartige Form für die Verwaltung der Städte herzustellen; neben diesen standen mit meist sehr primitiver Verfassung und einem hauptsächlich aus der Gemeinschaft mancher Nutzungsrechte und der agrarischen Interessen hervorgegangenen Aufgabenkreise die ländlichen Ortsgemeinden; der Versuch der Revolution, mit dieser geschichtlich überkommenen Gliederung zu brechen und die Gemeinden in ihren wichtigsten Beziehungen durch die Sammt- oder Kantons-Gemeinde — municipalité —, von welcher die meisten bisherigen Gemeinden nur Unterabtheilungen bilden sollten, blieb ohne den erwarteten Erfolg, da die Municipalitäten sich nicht bewährten und in der Rechtsauffassung des Volkes die Ortsgemeinde nicht zu verdrängen vermochten; es war daher ein Akt berechtigter Reaktion, daß das Ges. v. 28. pluv. als Basis der administrativen Organisation die Ortsgemeinde wiederherstellte. Es geschah dies indessen in einer Weise, welche ein Wiederaufleben der auf der früheren Rechtsentwickelung beruhenden Besonderheiten der korporativen Verfassung ausschloß. Vertretung und Verwaltung der Gemeinden wurden nach einer gleichartigen Form organisirt, welche auf frühere Stadt- und Landgemeinden mit einzelnen wenigen meist nach der Einwohnerzahl sich bestimmenden Abänderungen gleichmäßig Anwendung findet.

b) Departements. Als eine dauernde hat dagegen die Umwandlung der Provincial- in die Departemental-Verfassung sich behauptet; wenn es bei derselben auch ein leitendes Motiv war, die alte provinciale Autonomie, soweit sie gegenüber der centralisirenden Aktion der früheren Regierung aufrecht geblieben war und das durch sie gestützte Bewußtsein provincialer Zusammengehörigkeit an der Wurzel zu zerstören, so waren doch bei der administrativen Neueintheilung des Landes auch sachliche Gesichtspunkte von Einfluß, Gesichtspunkte, die in der weiteren thatsächlichen Entwickelung sich als überwiegend richtige bewährt haben. Insbesondere erwies die Art, in der die räumliche Ausdehnung der neuen Verwaltungsbezirke bemessen wurde, sich als ein glücklicher Griff; während der Umfang des Departements ein hinreichender war, um für die von der Verwaltung der Ortsgemeinden nicht genügend zu lösenden Aufgaben ein ergänzendes Eintreten sicher zu stellen, war doch andererseits die Ausdehnung keine so erhebliche, daß nicht ein lebendiges Ineinandergreifen für die meisten Zweige der ortsgemeindlichen bezw. departementalen Verwaltung sich hätte anbahnen lassen. Mit Recht hat daher die Organisation des Jahres VIII. das Departement als das über der Ortsgemeinde stehende, wesentlich zur Ergänzung ihrer Leistungen berufene Element aufrecht erhalten.

c) Die weitere Entwicklung. Sie bezieht sich auf die Ausgestaltung theils der korporativen Verfassung, theils des Wirkungskreises von Ortsgemeinden und Departements. Die Strömung, welche in der großen Revolution ihren Ausdruck gefunden hatte, war dem Aufkommen einer kommunalen Selbstverwaltung und Autonomie nicht günstig gewesen; der in ihr zur Geltung gekommenen Staats-Idee entsprach die unmittelbare, nicht durch Zwischenbildungen verkümmerte Beziehung der Staatsgewalt zum Individuum; überdies fürchtete man, daß in selbstständigeren kommunalen Körperschaften Tendenzen der Anknüpfung an die Vergangenheit wieder aufleben würden. Die Organisation von Ortsgemeinden und Departements erfolgte daher in einer Weise, welche sie zu bloßen, eines eigenen Willens unfähigen Werkzeugen des Staatswillens machte. Nicht nur die an die Spitze dieser Korporationen gestellten leitenden Organe — Maires, Adjoints, Präfekten — sondern auch die ihnen an die Seite gestellten Vertretungskörper — Gemeinderäthe, Generalräthe — gingen aus der Ernennung durch den Staat hervor. Erst in den ersten Jahren der Regierung Louis Philipps (Ges. v. 21. Mai 1831 und 22. Juni 1833) wurde an die Stelle dieser Ernennung durch den Staat die Censuswahl gesetzt, an deren Stelle nach der Revolution von 1848 (Ges. v. 3. Juli) die Wahl nach allgemeinem Stimmrecht trat. Nur was die Ernennung des Maire anlangt, schwankte die Gesetzgebung insoweit, als die Ernennung bald auf die Mitglieder des Gemeinderaths eingeschränkt, bald von dieser Beschränkung befreit wurde. Das Ges. v. 5. April 1884 hat in Vervollständigung des durch das Ges. v. 12. Aug. 1876 eingeleiteten Systems die Ernennung der Maires — nur für Paris ist die Bildung der Gemeindeobrigkeit in exceptioneller Weise geregelt — allgemein den Gemeinderäthen übertragen. Dagegen geht der an der Spitze des Departements stehende Präfekt noch gegenwärtig aus der Ernennung durch den Staat hervor. Er ist jedoch was die Departementalangelegenheiten anlangt nicht nur an die Beschlußfassungen des Generalraths, sondern auch seit dem Ges. v. 10. Aug. 1871 an die fortlaufende Mitwirkung und Kontrole einer vom Generalrath gewählten departementalen Kommission gebunden. In Angelegenheiten, welche mehrere Departements interessiren, können die Departemental-Komissionen dieser verschiedenen Departements sich zu gemeinsamen Konferenzen

vereinigen. Wie in Ansehung der Ernennung der Organe, so war auch in Bezug auf die Regelung der Verwaltungsangelegenheiten das Selbstbestimmungsrecht der kommunalen Korporationen früher ein sehr beschränktes; dasselbe hat auch nach dieser Richtung hin fortgesetzt Ausdehnungen erfahren. Ebenso hat durch den Ausbau und die centralisirende Richtung der Gesetzgebung und die aus der allgemeinen Kulturentwickelung hervorgegangene Steigerung der Anforderungen der materielle Wirkungskreis von Gemeinde und Departement sich stetig erweitert: den hieraus sich ergebenden Ansprüchen zu genügen, ist den Gemeinden bezw. Departements häufig nur durch die meist auf gesetzlicher Regelung beruhenden Beihülfen aus Departemental- bezw. Staatsmitteln möglich geworden, an welche dann aber auch ein gesteigerter Einfluß des Einflusses von Departement bezw. Staat auf die betreffenden Verwaltungsangelegenheiten sich angeknüpft hat.

d) Heutiger Wirkungskreis. Die Aufgaben der Gemeinden setzen sich hauptsächlich aus denen der Polizeiverwaltung einschließlich des Civilstandswesens, des Elementar- und theilweise auch des mittleren und des professionellen Schulwesens, aus der Wegeunterhaltung, der Leistungen für den Kultus, die Fürsorge für die hygienischen Veranstaltungen sowie die Förderung gewisser gemeinsamer Wohlfahrts- bezw. landwirthschaftlicher und gewerblicher Interessen zusammen: bei der öffentlichen Armenpflege konkurrirt die Gemeinde nur insoweit, als dieselbe nicht in erster Linie besondern Lokalinstituten, den Hospitälern und Wohlthätigkeitsbüreaus obliegt. Dagegen ist Irren- und Waisenpflege in der Hauptsache Obliegenheit des Departements, dessen Wirkungskreis sich meist aus denselben Gegenständen wie der der Gemeinden zusammensetzt und vorzugsweise den letzteren vervollständigt und ergänzt: die Fürsorge für das Lehrerbildungswesen (écoles normales), die Irren- und Waisenpflege, die Unterhaltung gewisser Wohlthätigkeitsanstalten (dépots de mendicité), die Fürsorge für das Departemental-, Straßen und Vicinalwegewesen, die Unterhaltung der Departementalgefängnisse, gewisser Gerichts-Gebäude und Lokale, der Präfektur- und Unterpräfekturgebäude, Veranstaltungen zur Förderung von Landwirthschaft und Industrie, die Revision des Katasters bilden wichtige Theile desselben.

e) Interessenten-Genossenschaften (syndicats) bestehen hauptsächlich im Gebiet der landwirthschaftlichen Interessen. Hierher gehören vor Allem Deich-, Ent-, Bewässerungsmeliorations- und Deichgenossenschaften (Ges. v. 21. Juni 1865) und Verbände zur Unterhaltung von Vicinalwegen (Ges. v. 20. Aug. 1881).

3) Belgien.

Literatur: De Fooz, droit administratif belge, Bd. IV. Giron, le droit administratif de la Belgique, Band II. Buch V und VI.

§ 12. 1) Allgemeiner Charakter. Das französische System der kommunalen Organisation ging während der Zusammengehörigkeit mit Frankreich auf Belgien über; die Departements wurden durch Theilung bezw. anderweitige Zusammenlegung der bisherigen Provinzen gebildet. Auch in der heutigen kommunalen Organisation ist diese Grundlage erhalten geblieben: über der Gemeinde und dem Arrondissement steht die dem französischen Departement entsprechende, an durchschnittlicher Bevölkerungszahl jedoch dasselbe überragende Provinz; die Zahl der Provinzen beläuft sich auf neun. Das Arrondissement ist noch weniger als in Frankreich zu einer Bedeutung gekommen. Der an die Spitze desselben gestellte Beamte (commissaire) ist nur Organ der ihm vorgesetzten Verwaltung ohne selbstständige Aktion, seine Kompetenz erstreckt sich nur auf die ländlichen und diejenigen städtischen Gemeinden, welche nicht Arrondissements-Hauptorte sind und weniger als 5000 Einwohner haben. Gemeinde- und Provincial-Verfassung sind theilweise im Anschluß an den früheren Zustand gegen die französische in mehreren wichtigen Punkten geändert und ist der Selbstbestimmung der kommunalen Organe im Allgemeinen ein größerer Spielraum eingeräumt worden: der Wirkungskreis von Gemeinde und Provinz umfaßt dem in Frankreich bestehenden Zustande analog den größten Theil der kommunalen Verwaltung.

2) Verfassung und Wirkungskreis von Gemeinde und Provinz insbesondere.

§ 13. Entsprechend dem Zustande, wie er vor der franz. Revolution in Belgien bestanden hatte (Giron, droit publ. de la Belgique S. 47 fg.), wurde durch das Gemeindegesetz v. 30. März 1836 eine kollegial. Verfassung des Gemeinde-Vorstandes wiederhergestellt: derselbe besteht in dem Kollegium der bourgmestre et echevins, welche sämmtlich vom Könige aus der Mitte des aus der Wahl der Gemeindemitglieder hervorgehenden Gemeinderaths ernannt werden. Die Beschlüsse des letzteren regeln im Allgemeinen und vorbehaltlich der in Angelegenheiten, die allgemeine Interessen berühren, erforderlichen Staatsgenehmigung die Verwaltung der Gemeinde. Eine Scheidung zwischen Stadt- und Landgemeinden ist in der Organisation nicht ausgeprägt. An der

Spitze der Provinz steht nach dem Prov.Ges. v. 30. April 1836 ein vom Könige ernannter Gouverneur, der jedoch ebenfalls, was die Provincial-Angelegenheiten anbelangt, an die beschließende Mitwirkung des aus der Wahl der Eingesessenen der Provinz hervorgegangenen Provincialraths und der von letzterem gewählten permanenten Provincial-Deputation, deren Vorsitz er führt, gebunden ist. Das dem Staat in Gemeinde-Angelegenheiten zustehende Aufsichtsrecht wird der Regel nach durch diese Deputation bezw. unter ihrer Mitwirkung ausgeübt. Der Wirkungskreis der Gemeinde begreift im Allgemeinen die das lokale Interesse berührenden Verwaltungszweige u. s. f., Hauptrichtungen desselben bilden die Handhabung der Polizei und die Fürsorge für die polizeilicheu Anstalten, die Verwaltung des elementaren und eines Theils des mittleren Schulwesens, das Verkehrs- und Wegewesen und die lokale Armenverwaltung ist auch in Belgien in erster Linie besonderen Instituten — den Wohlthätigkeitsbureaus und Hospital-Anstalten, wo solche vorhanden — überlassen. Die Hauptgegenstände der Provincialverwaltung bilden — abgesehen von den Leistungen für den Kultus, die Gerichte und die Gensdarmerie — das Gefängniß-, das Landstraßen- und Wege- und das Unterrichtswesen: die Leistungen für letzteres bestehen großentheils in der Subventionirung der Gemeinden für die Zwecke der Errichtung und Unterhaltung von Elementarschulen.

4) Deutschland.

Literatur: Außer den vorangeführten Werken von F. F. Mayer, Gierke, E. Meier insbesondere: für Preußen: v. Rönne, Staatsrecht der preuß. Monarchie, 4. Aufl. 1881—84. v. Brauchitsch, die neuen preuß. Verwaltungsgesetze, 2. Abdruck, 3ter Band 1885. Frhr. v. Stengel, die Organisation der preuß. Verwaltung nach den neuen Reformgesetzen, Leipzig 1884; für die ältere Zeit: (v. Bassewitz), die Kurmark Brandenburg, 4 Bände, Leipz. 1848. E. Meier, die Reform derVerwaltungsorganisaton unter Stein und Hardenberg, Leipzig 1881. — Für Baiern: Pözl, baierisches Verwaltungsrecht, 3te Aufl. 1874. Schöller und Mayer, die Gemeindeordnung diesseits des Rheins vom 29. April 1869. Frhr. v. Pechmann, Wirkungskreis der baier. Distriktsverwaltungsbehörden zunächst der Bezirksämter, Bamberg 1865. — Für Sachsen: Leuthold, des Königl. Sächs. Verwaltungsrecht, Leipz. 1878. — Für Württemberg: Riecke, Verfassung, Verwaltung und Staatshaushalt des Königreichs Württemberg, Stuttgart 1882. — Für Baden: Weizel, das bad. Ges. v. 5. Okt. 1863 über die Organisation der inneren Verwaltung, Karlsruhe 1864.

§ 14. 1. Allgemeiner Charakter. In Deutschland fehlt die Einheitlichkeit der Kommunal-Verfassung, welche Frankreich und Belgien eigenthümlich ist; diese Verfassung ist nicht blos zwischen den einzelnen Staaten eine verschiedene, sondern entbehrt auch in mehreren der letzteren einer das ganze Staatsgebiet umfassenden Gleichheitlichkeit. Dennoch läßt sich in einzelnen Hauptpunkten eine gewisse Uebereinstimmung wenigstens der Mehrzahl der Gesetzgebungen nicht verkennen. Wenn auch eine Auflösung der Ortsgemeinden in Specialgemeinden wie in England vermieden worden ist, so ist doch auch die Aufnahme der lokalen Verwaltungsaufgaben in den Wirkungskreis der Gemeinde nicht überall eine so vollständige gewesen, wie sie in Frankreich besteht: neben der Ortsgemeinde stehen noch mehr oder minder zahlreiche Specialgemeinden für einzelne Zwecke. Der Unterschied zwischen Land- und Stadtgemeinden hat meist auch in der Organisation seinen Ausdruck gefunden. Der Aufbau der über der Gemeinde stehenden Kommunalkörper pflegt mehr Glieder als in Frankreich und Belgien zu umfassen; öfter haben diese Kommunal-Verbände den Character von Kollektiv-Verbänden, welche die Ortsgemeinden bezw. die Kommunalkörper einer niederen Ordnung für gewisse Zwecke zu einer höheren Einheit verbinden; hierin und in der geringeren Geschlossenheit des Wirkungskreises liegt es, daß die Natur dieser Verbände nicht selten sich der der Zweckverbände nähert; daneben gibt es aber auch auf diesen Stufen hier und da eigentliche Zweckverbände. Wie England gegenüber größere Zusammenfassung, so zeichnet Frankreich gegenüber größere Vielgestaltigkeit das deutsche Kommunalwesen aus.

§ 15. 2. Insbesondere

a) Land- und Stadtgemeinden. Die Ortsgemeinde ist wie in Frankreich und Belgien so auch in Deutschland derjenige Organismus, dessen Wirkungskreis im Princip die Totalität der auf das örtliche Gemeinwesen bezüglichen Aufgaben in sich schließt; nur die Ausnahmen haben in Deutschland oft einen größeren Umfang. Wie in Frankreich und Belgien so ist auch hier der früheren Entwickelung eine scharf ausgeprägte Scheidung von Land- und Stadtgemeinden eigenthümlich gewesen: während bei den Landgemeinden — und zwar je mehr die Gemeinsamkeit der Besitz- und Nutzungsrechte und die damit in Verbindung stehende Gebundenheit des Landbaus

sich erhielt, desto mehr — überall der Charakter der organischen Interessengemeinschaft prävalirte, koncentrirte sich in den Städten das gewerbliche Leben, das vermöge der Verbindung, die zwischen der Gemeinde und den gewerblichen Korporationen bestand, hier eine Art mit dem Recht der Ausschließlichkeit versehener Zwangsorganisation hatte. Seit der Auflösung der Rechts- und Nutzungsgemeinschaft in den Landgemeinden und der Beseitigung der Gebundenheit von Landwirthschaft und Gewerbe hat der Gegensatz zwischen Land- und Stadtgemeinden sich beträchtlich abgeschwächt: er beruht hauptsächlich in den Anbau- bezw. Bewohnungs- und den Erwerbsverhältnissen: indessen auch in der Organisation ist eine gewisse Scheidung meist erhalten geblieben; dieselbe ist beträchtlich schärfer im östlichen Deutschland ausgeprägt als im westlichen und südlichen, wo der Einfluß der französischen Gesetzgebung nivellirend gewirkt hat; gleichwohl bildet es eine Ausnahme, wenn wie in Württemberg die Klassifikation der Gemeinden lediglich auf der Einwohnerzahl beruht.

Meist charakterisirt die Organisation der Landgemeinde sich dadurch, daß das Recht der Mitwirkung bei der Verwaltung den zur Gemeindeversammlung vereinigten Mitgliedern direkt zukommt, während bei der Stadtgemeinde regelmäßig eine aus der Wahl der Bürgerschaft hervorgehendes Repräsentativorgan (Stadtverordneten-Versammlung, Gemeinderath) zwischen der Gesammtheit der Gemeinde-Mitglieder und dem Vollzugsorgan eingeschoben ist und die Rechte der ersteren gegenüber den letzteren ausübt. Bei Ernennung des ausführenden Gemeindevorstandes konkurriren Gemeinde und Staat in der Regel derartig, daß die Berufung durch eine der Genehmigung des Staats bezw. seiner Organe unterliegende Wahl der Gemeindeversammlung oder Gemeindevertretung erfolgt; bei den Stadtgemeinden ist die kollegialische Verfassung der Vorstandsbehörde das Vorwaltende, während in den Landgemeinden die bezüglichen Befugnisse in der Hand eines einzelnen lediglich mit Stellvertretern oder Gehülfen versehenen Amtsträgers zu liegen pflegen. Was die Zuständigkeit der Gemeindeorgane anlangt, so ist die Tendenz der Gesetzgebung, wie schon oben bemerkt, in Gemäßheit der mit der preußischen Städteordnung von 1808 eingeschlagenen Richtung im Großen und Ganzen eine decentralisirende gewesen und hat das früher ausgedehnte Aufsichtsrecht der Gemeinden namentlich gegenüber den größeren Städten zunehmende Einschränkungen erfahren. Ein heterogenes ist das Verhältniß der selbstständigen Gutsbezirke, wie sie sich vorzugsweise in den östlichen Provinzen Preußens neben der ortsgemeindlichen Organisation erhalten haben: dieselben erfüllen die Aufgaben der Ortsgemeinden im Wege der Privatwirthschaft. Erst die neueste Gesetzgebung hat Anfänge zur Beseitigung dieses anormalen Verhältnisses in so fern gemacht, als sie die Gutsbezirke den für die einzelnen Zwecke der örtlichen Verwaltung — Polizei — gebildeten Amtsbezirken eingeordnet hat.

b) Wirkungskreis und Specialgemeinden. Auch der materielle Wirkungskreis der Ortsgemeinden hat sich fortschreitend erweitert; es beruht dies ebensowohl auf der Ausgestaltung der den Gemeinden übertragenen staatlichen als auf der Entfaltung der Sonderaufgaben, wie letztere sich insbesondere für die größeren Gemeinden aus der Entwickelung des wirthschaftlichen Lebens und der Steigerung der Wohlfahrts-Anforderungen ergiebt. Die dem Wirkungskreise am Allgemeinsten angehörenden Gegenstände sind: Handhabung der Ortspolizei oder Mitwirkung bei derselben, Unterhaltung der polizeilichen Einrichtungen, der örtlichen Verkehrs-Anstalten, insbesondere der Ortsstraßen und der Wege von örtlichem Interesse, Handhabung der öffentlichen Armenpflege und des Einquartierungswesens sowie Fürsorge für die den Gemeinden obliegenden Militärleistungen. Im Uebrigen bemißt die Begrenzung des ortsgemeindlichen Wirkungskreises sich hauptsächlich danach, inwiefern für die sonstigen örtlichen Verwaltungsaufgaben Specialgemeinden gebildet sind. Wohl die am meisten verbreitete Specialgemeinde ist in Deutschland die Kirchengemeinde, die in der großen Mehrzahl der Staaten eine neben der Ortsgemeinde stehende besondere Korporation ist; eine nicht unbeträchtliche Ausdehnung hat auch die Institution besonderer, neben den Ortsgemeinden bestehender Schulgemeinden, wie sie in den östlichen Provinzen Preußens — Preußen und Neuvorpommern ausgen. — auf dem Lande fast allgemein bestehen; anderer Art sind die in Sachsen und Baiern bestehenden Schulgemeinden, welche nur Kollektiv-Verbände der zu einem gemeinsamen Schulzweck verbundenen Gemeinden sind; wo besondere Schulgemeinden nicht bestehen, ist die Unterhaltung der Schulen — abgesehen von dem Verhältniß eigene Schulen haltender selbstständiger Gutsbezirke — Sache der Gemeinden. Auch besondere Armengemeinden kommen als Kollektiv-Verbände vor, welche eine Anzahl von Gemeinden bezw. Gutsbezirken zur gemeinsamen Erfüllung der bezüglichen Verpflichtungen vereinigen; sie gehören der Kategorie der Kommunal-Verbände höherer Ordnung, nicht der der Special-Verbände an. Ganz anderer Art sind die innerhalb der einzelnen Gemeinden bestehenden Interessenten-Genossenschaften zur Ausübung gemeinsamer Rechte, wie der Alt- oder Nutzungsgemeinden für die Verwaltung des Bürgervermögens, die Genossenschaften der Jagdberechtigten für die Verwerthung der Jagdnutzung; endlich die Genossenschaften für landwirthschaftliche Schutz- und Meliorations-Anlagen (Deiche, Entwässerungs-, Bewässerungs- u. a. Kultur-Anlagen). Letztere kreuzen häufig die Gebiete der Ortsgemeinden sowie deren Organisation und Wirkungskreis. Diese Special-Gemeinden sind nach ihren besonderen Zwecken geregelt. (Siehe weiter unten S. 591 fg.)

c) Kommunalkörper höherer Ordnung. Dieselben sind ihrer großen Mehrzahl nach aus administrativen Bezirken hervorgegangen; nicht selten hat auch wie bei den preußischen Kreisen die Umgestaltung derselben in Kommunalkörper in schon vorhandenen Einrichtungen Stützpunkte gefunden; im Allgemeinen beruht die korporative Verfassung derselben auf einer Neubildung,

den letzten Phasen der Entwickelung des kommunalen Organismus angehört; es ist jedoch die Art dieser Neubildung eine in den deutschen Staaten sehr weit auseinandergehende gewesen; die Verschiedenheit hängt mit der der gesammten administrativen Organisation aufs Engste zusammen. Nach den Grundzügen der letzteren lassen sich drei in den deutschen Staaten geltende Systeme unterscheiden. Den vielgliedrigsten Organismus enthält das preußische System, welches den Schwerpunkt, was das kommunale Element anlangt, in die Provinzen und Kreise legt; zwischen denselben stehen die Regierungsbezirke, welche ausschließlich administrative Bezirke, unter den Kreisen die Amtsbezirke, Bürgermeistereien u. s. w., welche in erster Linie Verwaltungs(Polizei)bezirke und erst in zweiter Linie kommunale Verbände sind. In den größeren Mittelstaaten fällt die Provincialeintheilung weg, dagegen findet sich bei denselben — Baiern, Sachsen, Württemberg — durchgehends die Eintheilung in Regierungsbezirke, welche letztere in Baiern und Sachsen Kreise genannt werden; nur die bairischen Kreise haben einen kommunalen Organismus. Zwischen diesen Bezirken bezw. Verbänden und den Gemeinden stehen in allen drei Staaten mit einer kommunalen Organisation versehene Verwaltungsbezirke unterer Ordnung, die in ihrer kommunalen Eigenschaft in Baiern Distriktsgemeinden, in Sachsen Bezirksverbände, in Württemberg Amtskörperschaften genannt werden. In den kleineren Staaten pflegen lokale Mittelbehörden fortzufallen oder es bestehen dieselben in Einzelbeamten, welche lediglich Organe der vorgesetzten Verwaltung sind; derartige Behörden, wie die Landeskommissäre in Baden, sind überwiegend Durchgangsinstanzen; die unteren Verwaltungsbezirke (Bezirksämter, Aemter u. s. w.) sind in der Regel in jenen Staaten als Kommunalkörper nicht organisirt, statt dessen zerfällt Baden in zwölf Kreise, welche nicht Verwaltungs- sondern ausschließlich Kommunalbezirke sind und welche eine die Leistungen der Gemeinden ergänzende Wirksamkeit vorzugsweise im Armen- und Wegewesen zur Aufgabe haben. Eine Ausnahme bildet Hessen, welches über den Gemeinden eine doppelte Stufe mit einer kommunalen Organisation versehener Verwaltungsbezirke: die Kreise und Provinzen hat. Eine charakteristische Verschiedenheit gegenüber den franz. Departements und den belg. Provinzen besteht bei den deutschen Kommunal-Verbänden höherer Ordnung, wie schon oben angedeutet, darin, daß bei einer großen Zahl derselben die Vertretungs-Organe nicht aus der unmittelbaren Wahl der Eingesessenen, sondern aus der Wahl der Kommunalkörper hervorgehen, aus denen sich der größere Verband zusammensetzt; so werden in Preußen die Mitglieder der Provincial-Vertretung durch die Kreistage, die Mitglieder der Kreisvertretung, soweit sie nicht aus der Individualwahl der Großgrundbesitzer hervorgehen, durch die von den Städten und von den Landgemeinden gewählten Wahlmänner gewählt; auch das Vertretungsorgan der Amtsgemeinde, der Amtsausschuß — in den sog. Kreisordnungs-Provinzen — besteht aus Vertretern der Gemeinden bezw. Gutsbezirke als solcher; ebenso werden in Württemberg die Amtsversammlungen der Amtskörperschaften durch die Ortsvorsteher bezw. Vertreter der Gemeinden gebildet; in Sachsen geht die Bezirksversammlung zu je einem Drittel aus der Wahl der Höchstbesteuerten, der Stadt- und der Landgemeinden hervor. Eine weitere Ausführung dieses Gedankens ist es, wenn wie in Preußen bei den Amtsgemeinden, in Baiern bei den Distriktsgemeinden, in Württemberg bei den Amtskörperschaften der durch die Steuern aufzubringende Bedarf nicht auf die Einzelnen, sondern auf die zum Verbande gehörigen Gemeinden — bezw. Gutsbezirke — zur Aufbringung vertheilt wird. Schon darin, daß der Organismus meist eine größere Anzahl von Stufen als in Frankreich und Belgien umfaßt, ist es begründet, daß der Wirkungskreis der kommunalen Verbände höherer Ordnung ein minder in sich geschlossener und organisch zusammenhängender ist als dort; überhaupt ist das Ineinandergreifen mit den Gemeinden in geringerem Grade ausgebildet als in jenen beiden Ländern; bereits hierdurch ist es gegeben, daß jene Verbände häufig den Zweckverbänden nahe kommen. Nicht selten bestehen aber auch neben den Kommunal-Verbänden höherer Ordnung, zuweilen auf derselben territorialen Grundlage wirkliche Zweckverbände; es gehören hierher die Landarmen-Verbände, soweit sie von den Provincial- und Kreiskorporationen getrennte Existenz haben, einzelne kommunalständische Verbände, die öffentlichen Feuer-Societäten u. s. w. Wie bei den Ortsgemeinden, so ist auch bei den Kommunalkörpern höherer Ordnung die Abmessung des Wirkungskreises wesentlich durch das Maaß bedingt, in welchem Special-Verbände einen Theil des Ausgabenkreises übernehmen; vorwiegende Gegenstände des Ausgabenkreises bilden das Armen- und Wegewesen, demnächst gewisse medicinale, veterinärpolizeiliche oder sonstige polizeiliche Veranstaltungen, Gewährung von Beihülfen an Gemeinden zur Ergänzung ihrer unvollkommenen Leistungsfähigkeit, die Fürsorge für die Erfüllung der den größeren Verbänden obliegenden Militärleistungen u. s. w.; die auf der Mannigfaltigkeit der Landesgesetzgebungen beruhende außerordentliche Verschiedenheit in der Regelung des Wirkungskreises stellt einer übersichtlichen Darstellung die größten Schwierigkeiten in den Weg.

5) Oesterreich.

Literatur. Ulbrich, Lehrbuch des Oesterr. Staatsrechts, Wien 1883, Erstes Buch, Abschn. C. Das legisl. Material in der Manz'schen Ges.-Ausgabe Bd. IX.

§ 16. 1) **Allgemeiner Charakter.** Was von der kommunalen Organisation Deutschlands gesagt worden ist, gilt großentheils auch von derjenigen Oesterreichs: diese

ist wie die deutsche zur Gleichförmigkeit bisher nicht gediehen, wenn auch in derselben gewisse durch die neuere Gesetzgebung aufgestellte einheitliche Normen zur Durchführung gelangt sind. Die ganz Oesterreich — von Ungarn wird hier abgesehen — gemeinsamen Glieder des kommunalen Organismus sind: die Ortsgemeinde (politische Gemeinde) und das Land. Erstere ist als der Organismus für die Erfüllung der aus dem örtlichen Gemeinleben sich ergebenden Verwaltungsaufgaben durch die Gesetzgebung ausdrücklich anerkannt; die Scheidung von Stadt und Land ist in der Weise aufrecht erhalten, daß eine besondere, entsprechend komplicirtere Verfassung nur die mit einem Gemeinde-Statut versehenen größeren Städte haben: die übrigen Städte theilen mit den Landgemeinden dieselbe Verfassung. Das Land ist eine Provinz mit dem Staate gegenüber sehr ausgedehnter und der eines Bundesstaats sich nähernder Zuständigkeit: die Verwaltung desselben umfaßt diejenigen nicht dem Gesammtstaat vorbehaltenen Gegenstände, welche eine über die Ortsgemeinden — beziehungsweise über die sogleich zu erwähnenden zwischen letzterer und dem Lande stehenden Bezirke — hinausreichende Bedeutung haben, beziehungsweise hinsichtlich deren die Leistungen dieser Korporationen eine Ergänzung bedürfen. Das Zwischenglied der Bezirke, wiewohl für sämmtliche Kronländer in Aussicht genommen, ist doch nur für einen Theil derselben zur Ausbildung gekommen. Charakteristisch ist, daß nach Analogie der der belgischen permanenten Provincial-Deputation eingeräumten Stellung die Aufsichts- und Kontrolrechte des Staats über die Gemeinden beziehungsweise Bezirke grundsätzlich durch die Bezirks- beziehungsweise Landesausschüsse ausgeübt werden.

§ 17. 2) **Im Einzelnen.**

a) Land- und Stadtgemeinden. Eine gewisse Bedeutung hatten Gemeinde-Verfassung und Autonomie bis zum Jahre 1849 nur in den Städten: auf dem Lande bildete die fortdauernde Gutsunterthänigkeit ein Hinderniß für die Entwickelung einer kommunalen Selbstständigkeit, erst mit der seit im Jahre 1848 eingetretenen Aufhebung der bäuerlichen Abhängigkeitsverhältnisse kam die allgemeine Gemeinde-Gesetzgebung in Fluß. Den ersten Versuch einer gleichförmigen Regelung enthält das provisorische Gemeindegesetz vom 17. März 1849, dessen umfassendere Durchführung jedoch bald darauf in der eingetretenen politischen Reaktion ein Hemmniß fand; zu vollerer Wirksamkeit gelangte das Gemeindegesetz vom 5. März 1862, indem in Gemäßheit der Grundsätze, welche es aufstellte, das Gemeindewesen durch besondere je für die einzelnen Kronländer erlassene Gesetze geregelt wurde. Die Gemeinde, wie sie das unterste Glied des kommunalen Organismus bildet, fällt mit der Ortschaft nicht nothwendig zusammen; sie umfaßt häufig deren mehrere, wie denn auch andererseits eine Ortschaft in mehrere Gemeinden zerfallen kann; enthält die Gemeinde mehrere Ortschaften, so pflegt jede der letzteren mit einer Organisation für die Verwaltung ihres Sondervermögens versehen zu sein. Die Ausscheidung des Großgrundbesitzes aus der Gemeinde kommt in Galizien, der Bukowina und Mähren vor; im Uebrigen gehört derselbe zur Gemeinde. Die Gemeindeorgane sind der Gemeindeausschuß und der aus der Wahl des letzteren hervorgehende Gemeindevorstand, ersterer das Beschluß- und Vertretungs-, letzterer das Vollziehungsorgan; der Gemeindevorstand besteht aus dem Gemeindevorsteher und den zu seiner Unterstützung bezw. Vertretung bestellten Gemeinderäthen; er bildet kein Kollegium. In den mit einem Statut versehenen Städten ist Gemeindevorstand der Bürgermeister, der meist an seiner Seite eine aus Berufsbeamten gebildeten Behörde, den Magistrat hat, der ebenfalls kein Kollegium ist, sondern nach den Weisungen des Bürgermeisters die Geschäfte erledigt; in anderen Städten ist dem Bürgermeister ein von der Gemeindevertretung gewählter engerer Ausschuß (Gemeinderath, Stadtrath) beigegeben, welcher alsdann zwischen ihm und der Gemeindevertretung ein Mittelglied bildet. Für gewisse wichtigere Operationen der städtischen Verwaltung ist Ermächtigung durch ein Landesgesetz erforderlich. Hauptgegenstände des Wirkungskreises der Gemeinde — über die Scheidung in eigenen und übertragenen Wirkungskreis siehe unten S. 574 — sind abgesehen von der Finanzwirthschaft und der Verwaltung der Gemeindeanstalten hauptsächlich Polizei, Armenpflege, Elementarschul- sowie Wege- und Kommunikationswesen. Bezüglich der Specialgemeinden gilt Aehnliches wie das oben von Deutschland Gesagte; dieselben sind jedoch in Oesterreich von eingeschränkterer Anwendung. Eine außerhalb der Gemeinde bestehende besondere Organisation hat das Kirchenwesen, das in finanzieller Hinsicht hauptsächlich auf stiftungsmäßigen Vermögen ruht.

b) Kommunal-Verbände höherer Ordnung. In erster Linie kommen die Länder in Betracht, welche selbständige Finanz- und Verwaltungskörper sind; der ihrer Autonomie gelassene Spielraum ist ein verhältnißmäßig großer, so daß ihr Gesammtcharakter sich dem des Bundesstaats nähert. An der Spitze des Landes steht ein Staatsbeamter, des Landeschef (Statthalter, Landespräsident); ihm stehen als Selbstverwaltungs-Organe des Landes der nach einem

Gruppenwahlrecht gebildete Landtag und der von diesem nach einem ähnlichen Wahlmodus gewählte Landesausschuß zur Seite. Die Befugnisse des Landtags regeln sich nach Analogie der für die gesetzgebenden Körperschaften bestehenden; der L.Ausschuß ist nicht blos repräsentatives, sondern auch administratives Organ; er verwaltet insbesondere das Vermögen und die Anstalten des Landes; er ist wie oben bemerkt zugleich das Kontrol-Organ für die Selbstverwaltungskörper niederer Ordnung. — Die Bildung von Bezirken als Mittelgliedern zwischen Gemeinden und Land hat nur in Galizien, Tyrol, Böhmen, Steiermark stattgefunden: die Bezirksvertretung enthält Vertreter der großen Grundbesitzer, der höchst Besteuerten der Industrie und des Handels, der Städte und Märkte, der Landgemeinden; sie wählt den Bezirksausschuß, dessen Obmann kaiserlicher Bestätigung bedarf. Der Wirkungskreis des Bezirks erstreckt sich auf die dem Wirkungskreise der Gemeinden augehörigen Gegenstände, welche derselbe an Stelle der Gemeinden oder behufs einer Ergänzung der Bestrebungen der letzteren übernimmt; der Wirkungskreis des Landes umfaßt: die Unterhaltung der landespolizeilichen und eines Theils der größeren Armen-, als Irren-, Gebär- und Findel-Anstalten, vorzugsweise aber soweit solche nicht den Ortsgemeinden und den Bezirken obliegt, die Fürsorge für das Unterrichtswesen und für die Unterhaltung der Landstraßen, Brücken und sonstigen Verkehrs-Anlagen mit Ausnahme der vom Staat zu unterhaltenden und ausschließlich insbesondere der Eisenbahnen, die Gewährung von Beihülfen an zur Erfüllung der einzelnen Verwaltungsaufgaben unvermögende Gemeinden u. s. w.

3. Die Kommunalkörper als Subjekte der Finanzwirthschaft.

§ 18. 1) Abgrenzung der hierher gehörigen Kategorien. Als Subjekte kommunaler Finanzwirthschaft kommen hiernach in Betracht: in England: die parishes mit ihren Abwandelungen für verschiedene Verwaltungszwecke, die unions, die high-way districts, die Grafschaft, die Städte, sowie die zahlreichen sonstigen Specialgemeinden; in Frankreich: die Ortsgemeinden, die Departements und die die Stelle von Specialgemeinden vertretenden Syndikate; in Belgien die Ortsgemeinden, die Provinzen und die Syndikate; in Deutschland die Ortsgemeinden, die Specialgemeinden und die zahlreichen Kommunal-Verbände höherer Ordnung, als Amts-, Bezirks-, Kreis-, Provinzial-, sowie ferner Landarmenverbände u. s. w.; in Oesterreich: die Ortsgemeinden, die Bezirke, Kronländer u. s. w. Von den Privatkorporationen und Stiftungen unterscheidet sie, daß sie, wie oben bemerkt, als ihrer Natur nach auf territoriale Gebiete gegründete, nothwendige Glieder des staatlichen Organismus gedacht, in ihrer Existenz daher vom Privatwillen unabhängig sind; das sie von den bloßen administrativen Bezirken trennende Kriterium besteht darin, daß sie im Besitz einer korporativen Verfassung sind und daß sie die Eigenschaft ebensowohl vermögensrechtlicher Persönlichkeiten als zwangsgemeinwirthschaftlicher Verbände haben: ein Ausfluß der letztgedachten Eigenschaft ist die Befugniß, behufs Erfüllung ihrer Aufgaben ihre Mitglieder zu Diensten und Geldbeiträgen — letzteres sind entweder Gebühren oder Steuern — zwangsweise hervorzuziehen. Wie im Kommunalkörper, was die Attributionen anlangt, bis zu einem gewissen Grade der Staat selbst sich reproducirt, so trägt auch seine Finanzwirthschaft mit der des Staats dieselben Grundzüge und zwar dies um so mehr, je mehr die kommunale Korporation sich durch Ausdehnung ihres räumlichen Gebiets und Vielgestaltigkeit ihres Aufgabenkreises dem Staate selbst nähert.

§ 19. 2) Einschränkungen der kommunalen Finanzgewalt durch den Staat. Wird unter Finanzgewalt der Inbegriff der auf die Finanzwirthschaft bezüglichen Rechte verstanden, so ruht dieselbe für die Kommunalkörper auf derselben grundsätzlichen Basis wie für den Staat; ihrem Inhalt nach ist jedoch die Finanzgewalt der Kommunalkörper die bei Weitem enger begrenzte. Während ebenso die Wirkungssphäre wie die Finanzwirthschaft des Staats in der freien Willensbestimmung des letzteren ihre Regelung findet, ist die bezügliche Selbstbestimmung der Kommunalkörper eine durch den Interessenkreis des Staates wesentlich beschränkte: die Grenzen in welche mit Rücksicht auf diesen Interessenkreis die positive Gesetzgebung die Finanzgewalt der Gemeinde einschließt, lassen sich auf ein doppeltes Motiv zurückführen. Entweder handelt es sich darum, aus der Bethätigung der kommunalen Finanzgewalt dasjenige zu entfernen, was dieselbe mit der Grundrichtung der vom Staat eingehaltenen allgemeinen und Finanzpolitik in Widerspruch bringen oder was

die Ergiebigkeit der finanziellen Hülfsquellen des Staats zu beeinträchtigen geeignet wäre: oder es handelt sich darum, solche Dispositionen der kommunalen Finanzgewalt zu verhindern, welche die financielle Leistungsfähigkeit der kommunalen Korporationen, in deren dauernder und ungeschwächter Erhaltung der Staat ein wesentliches Interesse hat, an ihrer Nachhaltigkeit benachtheiligen würden; ersterer Art sind die Bestimmungen, welche in einzelnen Staaten — so Belgien, Frankreich — den Erwerb von Grundeigenthum Seitens der kommunalen Korporationen von einer Genehmigung der Aufsichtsorgane abhängig machen und welche hauptsächlich den Zweck haben, einer Anhäufung des Grundbesitzes in der todten Hand entgegen zu wirken; ferner diejenigen in den Gesetzgebungen sehr häufigen Normen, welche die Kommunalkörper auf bestimmte Besteuerungsarten einschränken; der zweiten Kategorie gehören die zahlreichen anderweitigen Beschränkungen an, denen die Selbstbestimmung der kommunalen Korporationen insbesondere bezüglich der die Veräußerung von Immobiliar-Eigenthum, die Kontrahirung von Anlehen und die Erhebung von Steuern betreffenden Dispositionen unterworfen ist. Je nach den in der Organisation der Verwaltung der einzelnen Staaten leitenden Ideen und insbesondere dem der Bevormundung der kommunalen Verwaltung durch die Staatsorgane eingeräumten Spielraum gestaltet sich das Maß jener Beschränkungen in den Gesetzgebungen zu einem sehr verschiedenen

II. Die Aufgaben.

1. Gliederung des Aufgabenkreises.

Wagner, Finanzwissenschaft Bd. I. Buch I. Kap. 2. Abschn. 2.

§ 20. 1) Staatliche und örtliche Sonder-Aufgaben. Der heutige Aufgabenkreis der Kommunalkörper enthält manche Elemente, welche der Wirkungssphäre jener alten genossenschaftlichen Bildungen entstammen, aus denen die heutigen kommunalen Korporationen großentheils hervorgegangen sind; der weit überwiegende Theil seines Inhalts ist ihm jedoch durch die Heranziehung der Gemeinden und anderen Kommunalkörper für die Verwirklichung der Staatsaufgaben sowie durch die von der modernen Kultur-Entwicklung eingeschlagenen Richtungen zugeführt worden; eine Zerlegung des Wirkungskreises in seine Elemente nach der Besonderheit ihres historischen Ursprungs ist bei der Art, in welcher dieselben mit einander verwachsen sind, meist nicht mehr möglich. Bei der Auffassung der Kommunalkörper prävalirt heute wie bereits oben ausgeführt, die einer Veranstaltung zur Verwirklichung der theils aus dem Gemeinleben im Staat theils aus dem örtlichen Gemeinleben sich ergebenden Aufgaben; in der Ausführung, welche dieser Veranstaltung im heutigen Staat gegeben ist, ist es begründet, daß die Erfüllung jener Aufgaben unter hervorragender Betheiligung des dem Kommunalkörper selbst angehörigen Personenkreises erfolgt. Am nächsten liegt es hiernach, im Wirkungskreise der Gemeinden die auf das allgemeine Staats-Interesse und die auf die örtlichen Sonder-Interessen bezüglichen Aufgaben zu scheiden; aber auch die Bedeutung einer solchen Scheidung kann niemals die einer ausschließenden sein; vermöge der engen Wechselbeziehung zwischen Staat und Kommunalkörper ist bei der Erfüllung der den gesammten Staat betreffenden Aufgaben stets auch noch ein gewisses Interesse des im Kommunalkörper vereinigten Kreises und umgekehrt bei Erfüllung der den Kommunalkörper betreffenden Aufgaben stets auch ein gewisses Interesse des Staats, für welchen die gedeihliche Entwickelung des lokalen Lebens von der erheblichsten Wichtigkeit ist, betheiligt: es kann sich daher bei jener Eintheilung nicht um einen absoluten, sondern nur um einen graduellen Gegensatz handeln. Wenn daher versucht werden soll, diese Scheidung der im Nachstehenden gegebenen Darstellung der Elemente des Aufgabenkreises zum Grunde zu legen, so geschieht dies nur in der Weise, daß für die Sonderung das Prävaliren des einen oder des anderen Charakters entscheidend ist.

§ 21. 2) **Verhältniß dieses Gegensatzes zu den Eintheilungen des positiven Rechts.** Die Eintheilungen des Wirkungskreises der kommunalen Korporationen in einen nothwendigen (obligatorischen) und freiwilligen (fakultativen) sowie in einen eigenen und übertragenen decken sich mit vorbezeichneter Unterscheidung nicht: sie haben ihre wesentliche Bedeutung in der Beziehung zu den Institutionen des positiven Verwaltungsrechts, insbesondere zur Abgrenzung des dem Staat vorbehaltenen Aufsichtsrechts und der seinen Organen behufs Herbeiführung gewisser Leistungen der Gemeinden, an denen ein Interesse des Staats betheiligt ist, eingeräumten Zwangsbefugnisse sowie zu den die Privilegirung dieser Leistungen bei der Verwendung der kommunalen Einnahmen sicherstellenden Einrichtungen des kommunalen Budgets und des Steuerwesens.

1) Der Sonderung des Wirkungskreises in einen nothwendigen und freiwilligen bedarf es insoweit als die Gesetzgebungen dem Staat dies Recht beilegen, im Wege der Ausübung seines Aufsichts- und Kontrolrechts gewisse Leistungen gegen die Gemeinden zu erzwingen. Zu einer umfassenderen Durchführung in der Terminologie ist jene Scheidung m. W. zuerst im Gemeinde-Gesetz — v. 30. März 1831, Art. 130 — und demnächst im Provincial-Gesetz vom 30. April 1836, Art. 69 Belgiens; wie hier ist dieselbe in das französische Municipal-Ges. vom 18. Juli 1837 — und demnächst das Departemental-Gesetz — Ges. v. 10. Mai 1838 — übergegangen. Die bezüglichen Bestimmungen charakterisiren sich dadurch, daß sie eine Nomenklatur derjenigen Ausgaben aufstellen, deren Einstellung in das Budget vom Staat in einem bestimmten administrativen Verfahren erzwungen werden kann: dem Gegenstande nach gehören zu diesen unter den obligatorischen zusammenbegriffenen Ausgaben theils solche, welche sich auf die staatlichen Verwaltungsaufgaben jener Kommunalkörper, theils solche, welche sich auf wichtigere lokale Sonderinteressen beziehen: es wird demnach durch dieselben weder der Kreis der staatlichen Aufgaben, von denen manche wichtige nicht zu den in diesem Sinne obligatorischen entwickelt worden sind, erschöpft, noch beschränkt sich die Kategorie der obligatorischen Ausgaben auf solche, bei denen das Interesse des Staats das ausschlaggebende ist. Auch die deutschen Gesetzgebungen pflegen dem Staat das Recht der zwangsweisen Einstellung der Ausgaben für solche Leistungen, zu denen die Kommunalkörper durch die Gesetzgebung verpflichtet sind, in das Budget der kommunalen Korporationen vorzubehalten, ohne daß gerade in der Terminologie eine Aussonderung dieser Ausgaben stattgefunden hätte.

2) Der Ursprung der Scheidung eines eigenen und eines übertragenen Wirkungskreises führt auf das franz. Gesetz über die Gemeinde-Organisation vom 18. Juli 1837 zurück; daselbst — Art. 9, 10 — wird unterschieden zwischen solchen Funktionen, welche dem Bürgermeister der Gemeinden unter Leitung — sous l'autorité — und solchen, die ihn unter bloßer Aufsicht — sous la surveillance — der höheren Verwaltungs-Instanz also vorbehältlich dieser Aufsicht selbstständig obliegen; zu jenen gehörte abgesehen von der Mitwirkung bei Ausführung und Bekanntmachung der Gesetze und Verordnungen überhaupt namentlich die allgemeine Sicherheits-Polizei, wogegen zu letzterer die Ausübung der Gemeinde- und Rural-Polizei, das Gemeinde-Wegewesen und endlich alles, was sich auf die Verwaltung des Gemeinde-Vermögens, der Gemeinde-Anstalten und die für Rechnung der Gemeinde auszuführenden öffentlichen Arbeiten bezieht, gerechnet wird. Eine sehr erhebliche Erweiterung haben die zum selbständigen Wirkungskreise der Gemeinden gehörigen Obliegenheiten in der Oesterreichischen Gesetzgebung erfahren: nachdem schon vorher in Gemeinde-Gesetz v. 17. März 1849 von der Scheidung zwischen einem übertragenen und einem selbständigen Wirkungskreise der Gemeinde ausgegangen worden war, ist diese Scheidung in dem späteren Ges. v. 5. März 1862 in einer Weise präzisirt worden, welche den Anschluß an jene Bestimmungen des franz. Gesetzes erkennen läßt: im Art. V. dieses Gesetzes wird der selbständige Wirkungskreis als derjenige definirt, in welchem die Gemeinde mit Beobachtung der bestehenden Reichs- und Landes-Gesetze nach freier Selbstbestimmung anzuordnen und zu verfügen befugt ist; er umfaßt „Alles, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Grenzen durch ihre eigene Kraft besorgt und durchgeführt werden kann“. — In diesem Sinne werden hierher gerechnet: 1) die freie Verwaltung des Vermögens der Gemeinden und ihrer auf den Gemeinde-Verband sich beziehenden Angelegenheiten, 2) die Sorge für die Sicherheit der Person und des Eigenthums, 3) die Sorge für die Erhaltung der Gemeindestraßen, Wege, Plätze, Brücken, sowie für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf Straßen und Gewässern und die Fluren-Polizei, 4) die Lebensmittel-Polizei und Ueberwachung des Marktverkehrs, insbesondere die Aufsicht auf Maß und Gewicht, 5) Gesundheitspolizei, 6) die Gesinde- und Arbeiter-Polizei und die Handhabung der Dienstboten-Ordnung, 7) die Sittlichkeits-Polizei, 8) das Armenwesen und die Sorge für die Gemeinde- und Wohlthätigkeits-Anstalten, 9) die Bau- und Feuer-Polizei, die Handhabung der Bau-Ordnung und Ertheilung der polizeilichen Baubewilligungen, 10) die durch das Gesetz zu erzielende Einflußnahme auf die in der Gemeinde erhaltenen Mittelschulen, dann auch der Volksschulen, die Sorge für die Errichtung, Erhaltung und Dotirung der letzteren mit Rücksicht auf die noch bestehenden Schulpatronate, 11) die Vergleichs-Versuche zwischen streiten-

den Partheien durch aus der Gemeinde gewählte Vertrauensmänner, 12) die Vornahme freiwilliger Feilbietung beweglicher Sachen. Zum übertragenen Wirkungskreis wird nur diejenige Mitwirkung für die Zwecke der allgemeinen Verwaltung, welche durch Special-Gesetze geregelt ist, gerechnet. Der selbständige Wirkungskreis umfaßt daher ebenso Aufgaben aus dem Kreise der allgemeinen staatlichen wie aus dem der lokalen Sonder-Interessen und von den staatlichen Aufgaben diejenigen, deren Erfüllung am erfolgreichsten von der Selbstthätigkeit der Gemeinden erwartet werden, es ist daher die Eintheilung vor Allem für die Art und das Maß der Einwirkung, welches auf die zur Verwaltung der Gemeinden gehörigen Angelegenheiten dem Staat verbleibt, von Interesse. Noch weniger als die ad a erwähnte kongruirt diese Eintheilung mit der in staatliche und in kommunale Sonder-Aufgaben.

2. Die Aufgaben in ihrer auf der geschichtlichen Entwickelung beruhenden Gestaltung.

1. Aufgabenkreis der staatlichen Interessen.

1) Militär- und Justizwesen.

Literatur. Gneist, engl. Komm.-Verf., 2. Aufl. S. 953, 746 fg. u. engl. Verw.R. der Gegenwart S. 479, 624, 785 fg. Berlin 1883/4. Block, dict. s. v. logements militaires gîte d'étape und prisons. Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches, Bd. III. Erste Abth. S. 311 fg. Ulbrich, Oest. Staatsr. S. 161. 787 fg.

§ 22. 1. **Allgemeines.** Zu den Gebieten, in denen die Beziehung der von den Verwaltungs-Organen vorzunehmenden Handlungen zum Staatsberuf am direktesten hervortritt, gehören das Militär- und Justizwesen; hierin und in der technischen Durchbildung, welche die Erfüllung der Aufgaben in diesen Zweigen der Staatsthätigkeit nach gegenwärtiger Sachlage erfordert, ist es begründet, daß die auf dieselben bezüglichen Funktionen in der Mehrzahl der Staaten in den Händen unmittelbarer und berufsmäßiger Staatsorgane ruhen. Soweit daher bei denselben die Kommunalkörper konkurriren, pflegt es sich um gewisse Klassen solcher Hülfsleistungen zu handeln, bei denen die örtliche Beziehung und Bedeutung im Vordergrunde steht. Hierher gehören in erster Linie von den Zweigen der Militärverwaltung die Bequartierung und Naturalverpflegung der Truppen, die Verabreichung der für die Pferde nöthigen Fourage, die Vorspannleistung, die Lieferung des Bedarfs an Brod, Getreide, Vieh, Fourage u. s. w. in Fällen der Mobilisirung; von der Justizverwaltung die Beschaffung der Dienstgebäude, Lokale, sachlichen Bedürfnisse u. s. w. für einzelne Gerichtsbehörden, die Errichtung und Unterhaltung der Gefängnisse.

§ 23. 2. **Insbesondere**

a) Leistungen für das Militärwesen. Obgleich in England das Milizwesen sich an die auf der Grafschaft beruhende friedensrichterliche Organisation anlehnt, sind doch die Leistungen der Grafschaft für dasselbe nur beschränkte; sie bestehen vor Allem in der Unterhaltung der Zeughäuser; Besoldung erhalten nur die Subalternbeamten, da die übrigen Aemter der Milizverwaltung Ehrenämter sind; die Unterbringung der einzuquatirenden Truppen erfolgt in Gasthäusern und Häusern, in welchen Detail-Verkauf von Getränken betrieben wird, die Beschaffung der für Truppenmärsche erforderlichen Wagen und Pferde (Vorspannleistung) unter gewissen gesetzlichen Beschränkungen im Wege der Zwangsgestellung auf friedensrichterlicher Anordnung; in beiden Fällen wird nach gesetzlichem Tarif volle Entschädigung geleistet [1]. Der Gegensatz hierzu ist die Gewährung von Naturalquartier an die Truppen soweit solche nicht in den Kasernen Unterkommen finden, in Frankreich, Deutschland und Oesterreich eine gemeine Last; dieselbe ist in Deutschland, was die Friedenseinquartirung anlangt, realen Charakters; die Bedeutung derselben hat sich in allen genannten Ländern mit der wachsenden Ausdehnung des Kasernenbaus verringert; die Stellung der Gemeinde ist hierbei die einer Vermittlerin, dergestalt, daß diese auf Grund der ihr dem Einzelnen gegenüber zu stehenden Enteignungsbefugniß das Quartier beschafft und dafür auch Behufs der an die Quatiergeber und zwar entweder ohne oder mit einem Zuschusse aus Kommunal-Fonds zu leistenden Auszahlung, die vom Staat regelmäßig gewährte Entschädigung erhebt [2]. In ähnlicher Weise ist in Deutschland die unter gewissen Voraussetzungen als Accessorium der Quartierleistung hinzutretende Gewährung der Natural-

---

1) Gneist, engl. Verw.R. der Gegenwart a. a. O. Dem Verf. ging das Werk erst nach Beginn des Druckes zu.

2) Siehe franz. Regl. v. 20. Juli 1824 Art. 113, 127, 136; Laband, a. a. O. S. 319. 351. Ulbrich, a. a. O. S. 789.

verpflegung und der Fouragelieferung an die Truppen geregelt; Kosten entstehen hier der Gemeinde dann, wenn sie zu dem für die Verpflegung aus Staatsmitteln zu gewährenden Entschädigung einen Zuschuß leistet bezw. wenn sie die Fourage zu einem höherem Preise als dem der tarifmäßigen Entschädigung ankauft[3]). Auch für die Anforderung der Vorspannleistung ist in Deutschland die Gemeinde Vermittlerin; in Oesterreich sind behufs der Vertheilung dieser Kategorie von Militärleistungen besondere Marschkonkurrenzbezirke eingerichtet[4]). Eine kommunale Last ist in Deutschland auch die Lieferung der im Kriege nothwendig werdenden Quantitäten an Vieh, Brod, Hafer, Heu und Stroh und die Gestellung der Arbeitskräfte für Wegeinstandsetzungen im Kriege: erstere Verpflichtung liegt in der Regel den größeren kommunalen Verbänden — so in Preußen den Kreisen, in Württemberg den Amtskörperschaften — letztere den Gemeinden ob; Sache der letzteren ist es auch, den Familien der nach ausgesprochener Mobilmachung zum Dienst einberufenen Reservisten und Landwehrmänner die gesetzliche Unterstützung zu gewähren. In England gehört die Beschlußfassung über die Unterstützung der Familien einberufener Milizmänner zur Zuständigkeit der Friedensrichter[5]).

b) Leistungen für das Justizwesen. Als eine Eigenartigkeit der englischen Organisation ist es zu betrachten, daß ein großer Theil des Gerichtswesens — die mittlere und niedere Justiz — auf dem Friedensrichteramt, mithin auf der Selbstverwaltung ruht; dennoch sind die hieraus für die kommunalen Korporationen hervorgehenden Lasten nicht besonders erhebliche, da das Friedensrichteramt ein Ehrenamt ist und Besoldungen nur den Subalternbeamten gewährt werden: abgesehen von letzteren betreffen die Ausgaben den Aufwand für Beschaffung der Gerichtslokalien, des Mobiliars, des Büreaubedarfs u. s. w., für welche Kosten die Grafschaft unter Betheiligung der municipal boroughs aufzukommen hat. Auch die Unterbringung der Richter-Kommissarien der Staatsgerichtshöfe, sogenannten reisenden Richter ist Grafschaftssache. Von der Verpflichtung für Unterhaltung der Gefängnisse, welche eine in finanzieller Hinsicht sehr umfangreiche Last bildete, sind die Grafschaften durch das Gefängniß-Gesetz vom J. 1877 — Vict. c. 21 — befreit worden. In Frankreich bestehen die Verpflichtungen der Kommunalkörper für die Rechtspflege der Hauptsache nach in der Unterhaltung der Gerichtsgebäude bezw. der Beschaffung der erforderlichen Lokale, eine Leistung, welche einer Anzahl kleinerer sonstiger Leistungen hinzutritt und in der Unterhaltung gewisser Arten von Gefängnissen. Die Unterhaltung der Lokale und des Mobiliars für die Schwurgerichte, der Civil- und Handelsgerichte nebst der Bestreitung der sog. kleine Ausgaben und der sachlichen Büreaukosten für die Friedensgerichte ist Sache der Departements, welche auch Eigenthümer der bezügl. Gebäude sind, während die Unterhaltung der Friedensgerichte der Gemeinde des Kantonshauptorts obliegt; die Beschaffung einer anständigen Wohnung für den Präsidenten des Schwurgerichts ist ebenfalls Sache der Gemeinde[6]). Die Last der Gefängniß-Unterhaltung vertheilt sich zwischen Gemeinde, Departement und Staat Die zur vorläufigen Vermehrung der Verdächtigen bestimmten chambres municipales werden von den Gemeinden, die Untersuchungs- und korrektionellen Gefängnisse (d. h. die zur Verbüßung der Freiheitsstrafen bis zu einjähriger Dauer bestimmten) von den Departements in geeigneten Fällen mit Hülfe von Staatssubventionen unterhalten[7]). In gleicher Weise zerfallen in Belgien die Gefängnisse in Staats-, Provincial und Kommunalgefängnisse[8]). In Deutschland werden soweit mir bekannt durchgängig die Kosten der gesammten Rechtspflege einschließlich der Unterhaltung der Gebäude und Lokale und der Gefängnisse vom Staat bestritten. Das Gleiche gilt, soweit ich habe ermitteln können, von Oesterreich.

2) Polizei.

Literatur: Außer den schon genannten Werken von Gneist, Wright and Hobhouse, Leroy-Beaulieu — siehe l'adm. loc. Abschn. de la police et de la sureté générale S. 147 fg., Schulze, Block, Lehrb. des deutschen Staatsr., Bd. I. S. 617 fg. — v. Rönne, Pözl, Ulbrich zu erwähnen: Giron, le droit adm. de la Belgique. Band I, Buch VIII.

§ 24. 1) Handhabung der Polizei. Bei weitem unmittelbarer als bei den eben behandelten Verwaltungszweigen sind die lokalen Interessen bei der Handhabung der Polizei betheiligt. In Betreff des Begriffs dieses Verwaltungszweiges und der Abgrenzung seines Gebiets ist es bisher weder in der Theorie noch in der Praxis der Gesetzgebungen zu einer Uebereinstimmung gekommen; in derjenigen Begriffsfeststellung, wie sie der Organisation des bezüglichen Verwaltungsdienstes und der praktischen Herstellung der Einrichtungen zum Grunde liegt, pflegt das negative Element vorzuwalten; die Polizei wird wesentlich als diejenige Thätigkeit gefaßt, die auf die sei es vorbeugende sei es regressive Beseitigung der Hindernisse und Gefahren gerichtet ist, welche die physische, wirthschaftliche

3) Laband a. a. O. S. 331.
4) Laband a. a. O. S. 353 fg. Ulbrich a. a. O. S. 789.
5) Laband a. a. O. Bd. S. 188, Riecke, Verf. u. Staatshaush. des Königreichs Württemberg S. 226. Gneist, engl. Verw.R. der G. S. 565.
6) Block, dict. s. v. organisation municipale No. 120. 468. 505.
7) Block, dict. s. v. Prisons.
8) Giron, droit adm. Band II. No. 979 fg.

und geistige Existenz und die Bedingungen ihrer gedeihlichen Gestellung beeinträchtigen oder bedrohen; bei dieser Normirung des Begriffes fallen vor Allem Sicherheits- und Gesundheitspolizei einschließlich der beide Gebiete kreuzenden Baupolizei in den Geschäftskreis der mit der Handhabung der Polizei als solcher betrauten Behörden. Alle diese Zweige der Polizei haben nun aber betreffs eines großen Theils der ihnen angehörigen Gegenstände eine vorwaltend örtliche Beziehung: es ist daher eine den Gesetzgebungen gemeinsame Tendenz, an der Handhabung derselben, soweit örtliche Beziehungen und Interessen konkurriren, die kommunalen Korporationen und ihre Organe zu betheiligen. In der Art und dem Maß dieser Betheiligung besteht jedoch die größte Verschiedenheit: ein in der Detaillirung erkennbares über vorbezeichnete allgemeine Gesichtspunkte hinausgehendes gemeinsames Princip für die Abgrenzung der zum Wirkungskreise des Staats bezw. der Kommunalkörper gehörigen Gebiete der Polizei ist daher den Einrichtungen der verschiedenen Staaten, so wie sie heute bestehen, nicht zu entnehmen.

In England ruht der Organismus der Polizeiverwaltung, seitdem in Folge der mit der county and borough police act von 1839 eingeleiteten Reform die ehrenamtliche Handhabung durch ortsgemeindliche, unbesoldete Organe immer mehr durch eine Handhabung mittelst berufsmäßiger, besoldeter Beamter verdrängt worden ist, fast ausschließlich auf der Grafschaft und den größeren Stadtgemeinden. Nach dem gegenwärtigen Zustande ist die Anstellung und Unterhaltung eines besonderen Polizei-Personals in erster Linie Sache der Grafschaft; die Zahl der Mannschaften und Officiere wird durch die Quartal-Sitzung der Friedensrichter bestimmt; an diese berichtet periodisch der oberste Polizeibeamte der Grafschaft (chief constable), während die Oberbeamten der einzelnen Bezirke (superintendents) in gleicher Weise den friedensrichterlichen Bezirks Sitzungen — petty sessions — Bericht erstatten; die Anordnungen der Quartal-Sitzungen unterstehen fast nach allen Richtungen einer sehr eingreifenden Kontrole des Staatss. des Innern, welcher die höchste Instanz im Polizei-Ressort bildet und namentlich auch die durch die Sicherheit des ganzen Staats gebotenen Maßnahmen anordnet. Die Kosten der Unterhaltung werden durch eine Special-Grafschaftssteuer — county police rate — bestritten. Im Anschluß an diesen grafschaftlichen Organismus der Polizeiverwaltung können für einzelne Bezirke ihren besonderen Verhältnissen entsprechende vorübergehende Einrichtungen getroffen werden, deren Sonderkosten alsdann diese Distrikte zu tragen haben. Ausgeschlossen von dieser grafschaftlichen Polizeiverwaltung sind diejenigen Städte, welche eine selbständige Polizeiverwaltung haben: eine solche einzurichten ist nach der municipal corporation bill von 1882 — 45 Vict. c. 50 jeder municipal borough, welcher jedoch — wenn die Einwohnerzahl 5000 nicht übersteigt, diese Verwaltung der Grafschafts-Polizei zu unterstellen hat. Seit 1877 wird für solche Städte, welche die Rechte eines mun borough neu erhalten, eine besondere Polizeiverwaltung nur dann zugelassen, wenn diese Städte 20,000 oder mehr Einwohner haben. In besonderer Weise ist die Polizeiverwaltung im hauptstädt. Bezirk geregelt. Der Staat betheiligt sich an den Kosten der Grafschafts- und Städte-Polzeiverwaltung mit einer Subvention, welche bis zum Jahre 1875 auf ein Viertel der Besoldung und Kleidung des Grafschafts-Polizeipersonals als ein Minimum limitirt war. Seitdem ist diese Limitirung zeitweise in Wegfall gekommen und hat die Subvention inzwischen eine Verdoppelung erfahren. — In Frankreich wird die Regelung des Betheiligungsverhältnisses von Staat und Kommunalkörpern bei der Ausübung der Polizei wesentlich durch den Gegensatz von allgemeiner und municipaler Polizei beherrscht: die handelnden Organe der ersteren sind der Minister des Innern und die Präfekten, die der zweiten die Maires, welche in diesem Gebiet der Poilzei vorbehaltlich des dem Präfekten und dem Minister zustehenden Aufsichtsrechts selbständige Aktion und Verordnungsgewalt haben; in Angelegenheiten der allg. Polizei fungiren die Maires, wenn sie bezügl. Obliegenheiten ausüben, als Delegirte der vorgesetzten Behörden, deren Anweisungen für sie maßgebend sind. Der Inhalt der Municipal-Polizei bildet nach der grundlegenden Definition des Ges. v. 14. Dec. 1789 dasjenige, was sich auf die Erhaltung der Reinlichkeit, der der Gesundheit entsprechenden Beschaffenheit der Straßen, Plätze und öffentlichen Gebäude sowie der Ruhe und Sicherheit im Innern der Gemeinde bezieht. Der Unsicherheit, wie sie eine so enge Abgrenzung des Begriffes zur Folge haben mußte, ist durch die folgende Gesetzgebung, wie insbesondere durch die Ausbildung einer detaillirten Praxis der Rechtsprechung abgeholfen worden. Wenn hiernach eine Trennung der Entscheidungs- und Verordnungsbefugniß für beide Zweige im Princip besteht, so ruht die eigentliche Ausübung doch hauptsächlich in der Hand von für beide Gebiete gemeinsamen Organen. Es sind dies die Polizei-Kommissare, die mit den ihnen untergebenen Bediensteten das technisch administrative Personal der Polizei-Verwaltung darstellen. Das Amt der Polizei-Kommissare hat als käufliches Amt schon im ancien régime bestanden; in seiner gegenwärtigen Gestalt ist dasselbe im Wesentlichen auf die Verwaltungs-Organisation des J. VIII. zurückzuführen, welche für die Städte von mehr als 5000 E. Pol.-Komissare als regelmäßige Einrichtung vorsah: demnächst ist letztere durch die Dekrete vom 28. März 1852 und 17. Jan. 1853, welche die Institution der Kantonal-Polizei-Kommissare

einführte, verallgemeinert worden; wenn durch die Größe und sonstigen Verhältnisse der Gemeinde die Anwesenheit mehrerer Polizei-Kommissare in derselben bedingt ist, pflegt einem von ihnen als sog. commissaire central die Leitung zuzustehen. In besonderer Weise sind die Verhältnisse dieser Beamten in Paris geregelt. Die Polizei-Kommissare sind ebensowohl Hülfspersonen der Gerichtsbehörden (gerichtliche Polizei) als Organe der admin. Polizei; soweit sie die Municipal-Polizei handhaben, unterstehen sie dem Maire; den Kommissaren oder in deren Ermanglung dem Maire direkt untergeordnet sind die niederen Polizeibeamten, Stadt- Friedenswächter u. s. w. Die Gehalts- und Büreaukosten der Polizei-Kommissare sind durch einen gesetzlich festgestellten Tarif geregelt; der betr. Aufwand wird von der Gemeinde, innerhalb deren der Kommissar stationirt ist, bei den Kantonal-Polizei-Kommissaren von allen Gemeinden, auf welche die Zuständigkeit sich erstreckt, jedoch dergestalt getragen, daß die Gemeinde des Amtssitzes sich mindestens mit einem Präcipuum, das gesetzlich festgestellt ist, zu betheiligen hat[9]). In Belgien ist die Handhabung der administrativen Lokalpolizei zum größten Theil Sache des Bürgermeisters, während einzelne Angelegenheiten dem collége échévinal überwiesen sind. Die allgemeine Polizei wird von der dem Justiz-Ministerium untergebenen Verwaltung der öffentlichen Sicherheit gehandhabt. — Auch den deutschen Gesetzgebungen ist wenn auch mit manchen unter denselben bezüglich der Abgrenzung der Gebiete bestehenden Abweichungen der Gegensatz zwischen allgemeiner Polizei und Ortspolizei geläufig; während die Leitung der ersteren in der Hand der staatlichen Centralbehörde und des ihr unterstellten Amtsorganismus ruht und die kommunalen Organe hier nur als ausführende Glieder der letzteren handeln, pflegt die Handhabung der Ortspolizei den Vorständen der Gemeinden in selbständiger Weise übertragen zu sein; die Art, in der die bezüglichen Befugnisse der Gemeindebehörde geregelt sind, ist indessen eine je nach der besonderen Entwickelung der Gesetzgebung in den einzelnen Staaten ebenfalls sehr verschiedene. Am allgemeinsten und konsequentesten ist der vorangegangenen in diesem Punkt meist homogener Entwickelung entsprechend der Grundsatz, daß die Verwaltung der Ortspolizei Sache der Gemeinde-Obrigkeit sei, in den Städten zur Durchbildung gekommen; die Gesetzgebungen differiren vorzugsweise nur in dem Maße, in welchem sie für die polizeilichen Angelegenheiten innerhalb des Kreises der städtischen Verwaltung eine specielle, den besonderen Erfordernissen dieses Geschäftszweiges Rechnung tragende Leitung und Geschäftsbehandlung in Anspruch nehmen; in der Regel wird die Verwaltung der Ortspolizei — so in Preußen, Baiern — oder doch die der örtlichen Sicherheitspolizei — so in Sachsen — unter unmittelbarer Leitung des Bürgermeisters bezw. eines anderen hiezu bestellten Mitgliedes des Stadtmagistrats geführt; in Baiern beschränkt sich die persönliche Entscheidungsbefugniß des Bürgermeisters auf solche Gegenstände, welche sich zur kollegialischen Beschlußfassung durch den Magistrat nicht eignen. Es besteht aber ferner zwischen den genannten Gesetzgebungen Uebereinstimmung darin, daß exceptionell für die großen Städte den besonderen Verhältnissen desselben entsprechend die Polizeiverwaltung in einer Weise geregelt werden kann, welche die polizeilich-technischen Gesichtspunkte und den Einfluß des Staats mehr zur Geltung kommen läßt; so ist in Preußen der Staat berechtigt, in den größeren oder sonst wichtigeren Städten die örtliche Polizei durch eine eigene, von ihm ernannte Behörde verwalten zu lassen, in welchem Falle der Staat die persönlichen, die Gemeinde dagegen nur die sächlichen Kosten trägt, Ges. v. 11. März 1850 § 2 u. 3. Was Baiern anlangt, so wird in der Landeshauptstadt der größere Theil der polizeilichen Funktionen durch eine Stadtbehörde, die Königl. Polizeidirection wahrgenommen: es ist aber ferner der Regierung unbenommen, auch in anderen, den Kreisregierungen unmittelbar unterstellten Städten die politische und die auf den Schutz des Staats und seiner Einrichtungen abzielende Sicherheits-Polizei auf Kosten des Staats zu übernehmen und hierfür eigene Beamte mit dem erforderlichen Hülfspersonal anzustellen. Gem.O. für die Landesth. diess. d. Rh. vom 29. April 1869, Art. 98, Ver. v. 2. Okt. 1869 (Reg.-Bl. S. 1881). In Sachsen können in den größeren Städten für die Verwaltung der Sicherheits-Polizei nach außen hin selbständige Abtheilungen des Stadtraths unter Leitung eines Mitgliedes desselben gebildet werden; solche Einrichtungen bestehen in Chemnitz und Leipzig; nur in Dresden ist die Verwaltung der Sicherheitspolizei regelmäßig in den Händen einer Staatsbehörde[10]). In den Landgemeinden ist die Ausbildung einer Polizeigewalt in den Händen der Gemeinde-Vorsteher früher vielfach durch politische und administrative Rücksichten insbesondere durch die lange Zeit auf Konservirung der ortsobrigkeitlichen Befugnisse der Gutsherrn gerichteten Tendenz der Gesetzgebung vielfach durchbrochen gewesen. Durch die Kreisordnung vom 13. Dec. 1872 sind diese Befugnisse zwar aufgehoben worden, es ist jedoch die Ortspolizei nicht auf die Vorsteher der Ortsgemeinden übergegangen, vielmehr wird die Ortspolizei in den je aus einer Anzahl von Ortsgemeinden bezw. Gütern zu bildenden Amtsbezirken durch Amts-Vorsteher der Regel nach als Ehrenamt, ev. unter kommissarischer Wahrnehmung der bezüglichen Funktionen verwaltet: eine ähnliche Stellung nehmen in Posen die Distrikts-Kommissarien, in Westfalen die Amtmänner, in der Rheinprovinz die Landbürgermeister und in Schleswig-Holstein die Kirchspiels- und Hardesvögte ein, nur sind diese Beamte in der Mehrzahl der Fälle — die Distrikts-Kommissarien immer Berufsbeamte. Allein in den Provinzen Hannover, Hessen-Nassau und Hohenzollern ist die Polizei-Verwaltung unter Aufsicht der zunächst vorgesetzten Staatsbehörden Sache

9) Block, dict. d. l'adm. f. s. v. police. S. 4. 10) Leuthold, Sächs. Verw.R. S. 161. 165.

der Gemeinde-Organe. Nahezu die gleiche Sachlage wie in den letztgedachten preuß. Provinzen besteht in Baiern und Sachsen; in beiden Ländern ist die Verwaltung der Ortspolizei in den Landgemeinden Sache des Gemeinde-Vorstehers, doch sind dessen Befugnisse wesentlich enger bemessen, als die der Bürgermeister in den unmittelbar den Regierungen bezw. Kreisdirektionen unterstellten Städten; die übrigen Städte — in Sachsen diejenigen, in welchen die revidirte Städte-Ordnung nicht eingeführt ist — stehen, was den Umfang ihrer ortspolizeilichen Befugnisse anlangt, den Landgemeinden gleich. Soweit hiernach die Verwaltung der Ortspolizei zur Zuständigkeit der Landgemeinden bezw. der ihnen gleichstehenden Städte gehört, sind die erwachsenden Lasten eine Last der Gemeinde: die Kosten der von den Amtsvorstehern u. s. w. geführten Polizeiverwaltung haben dagegen die zum Amtsbezirk gehörigen Gemeinden und Güter — die sog. Amtsgemeinden — zu tragen. Preuß. Kreis-O. v. 13. Dec. 1872 § 69 fg. — In Oesterreich hat das Gemeinde-Ges. v. 5. März 1862 gewisse Zweige der Ortspolizei als solche bezeichnet, welche zum eigenen Wirkungskreise der Gemeinden gehören; es sind dies: die Sorge für die Sicherheit der Person und des Eigenthums, sowie für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf Straßen und Gewässern, die Fluren-Polizei, die Lebensmittel-Polizei und die Ueberwachung des Marktverkehrs, insbes. die Aufsicht über Maß und Gewicht, die Gesundheits-Polizei, die Gesinde- und Arbeiter-Polizei und die Handhabung der Dienstboten-Ordnung, die Bau- und Feuerpolizei (Art. V. des Ges. Nr. 2—9); außerdem sind die Gemeindebehörden im übertragenen Wirkungskreise bei den dem Staat vorbehaltenen Zweigen der Polizei nach Maßgabe der Gesetze mitzuwirken verpflichtet; andererseits kann der Staat aus höheren Staatsrücksichten bestimmte Geschäfte der Ortspolizei in einzelnen Gemeinden besonderen Landesbehörden zuweisen (Art. VI., Schluß Alinea); derartige Behörden — Polizeidirektionen — bestehen zur Zeit noch in Wien, Prag, Brünn, Lemberg, Krakau, Triest, Graz. Die Grenzen von Staats- und Kommunal- und von allgemeiner und Ortspolizei fallen nach Vorstehendem nicht zusammen. Die Kosten der Polizeiverwaltung, soweit dieselbe in der Hand der Polizei-Organe ist, fallen der Gemeinde zur Last; hieher gehören namentlich auch die Kosten, welche die Unterhaltung besonderer Polizei-Wachtkorps, die Nacht- und Sicherheitswachen erfordert[11]).

§ 25. 2) **Unterhaltung der polizeilichen Anstalten.** Mit der Handhabung der Polizei hängt die Fürsorge für die polizeilichen Anstalten auf das Engste zusammen, welche soweit sie in den Kreis der Ortspolizei einschlagen fast durchgehends Sache der Ortsgemeinden oder der die Stelle derselben einnehmenden Verbände ist; es stehen jedoch diese Anstalten auch wo sie auf der Durchführung allgemeiner Vorschriften beruhen meist in so mannigfacher Wechselbeziehung zu den besonderen örtlichen, namentlich den städtischen Wohlfahrts- und Annehmlichkeits-Interessen, daß ihre Unterhaltung zugleich den auf die lokalen Sonder-Interessen bezüglichen Aufgaben beigezählt werden kann: es gehören hierher namentlich die so umfangreichen Anlagen, wie sie die Bedürfnisse des städtischen Verkehres und die städtischen Gesundheits-Interessen erheischen. Mehr den Charakter polizeilicher Veranstaltungen im e. S. haben die Einrichtungen des Feuerlöschwesens, obgleich auch von diesen ein großer Theil auf die durch die besonderen Verhältnisse und Interessen der größeren Gemeinden gegebenen Erfordernisse zurückgeführt werden kann, die Vorkehrungen zur Untersuchung der Qualität von Waaren und Lebensmitteln und die öffentlichen Meß- und Wäge-Anstalten; einem großen Theil ihrer Zwecke nach polizeiliche Anstalten sind auch die Begräbnißplätze einschließlich der sonstigen für das Begräbnißwesen getroffenen Einrichtungen.

Die Einrichtungen für das Feuerlöschwesen, die in ländlichen Gemeinden von beschränkterem Umfange sind, wenn sie auch unter Umständen — Anschaffung von Spritzen — im Verhältniß zu den Mitteln der Gemeinden beträchtliche Kapital-Aufwendungen erfordern können, die jedoch in größeren Städten — technische Vorkehrungen, Dampfspritzen, Berufsfeuerwehren — sich häufig zu sehr kostspieligen und umfangreichen gestalten, sind überall da, wo Ortsgemeinden in kontinentalem Sinne bestehen, Sache dieser Gemeinden; die Subventionirung ärmerer Gemeinden behufs Anschaffung von Löschapparaten gehört hier zu den Ausgaben, denen sich das ausgleichende Eintreten der größeren Verbände mit Vorliebe zuwendet. Die Einrichtung und Unterhaltung der Friedhöfe sowie die Fürsorge für das Begräbnißwesen[12]) gehörten früher allgemein zu den Angelegenheiten der Religionsgesellschaften, Kirchen, Kirchengemeinden; erst

11) Siehe Ulbrich Oest. Staatsr. S. 455. 456.

12) S. Wright and Hobhouse S. 56 fg. Block, dict. s v. c. cimetière, Giron, droit publ. de la Belgique, S. 323 fg., v. Rönne, preuß. Staatsr. 4. Aufl. Bd. IV. S. 267, v. Pechmann, Wirkungskreis der bair. Verwaltungsbehörden, 2. Aufl., S. 108, Ulbrich, a. a. O. S. 503.

erst das stärkere Hervortreten der gesundheitspolizeilichen Anforderungen und das zum Theil hierdurch bedingte Anwachsen des financiellen Aufwandes hat eine Entwickelung hervorgerufen, vermöge deren — namentlich bei rascher Bevölkerungszunahme und in größeren Städten — die Erfüllung jener Aufgaben Sache der bürgerlichen Gemeinde geworden. In England ist die Pflicht zur Unterhaltung der Friedhöfe von den parishes oder den Verbindungen von solchen — meist auf die städtischen Korporationen — munic. boroughs, loc. governm. bezw. improvement districts — oder besondere Friedhofsverbände übergegangen. In Frankreich, Belgien und denjenigen Theilen von Deutschland, in denen der Einfluß der franz. Gesetzgebung von maßgebender Bedeutung war, ist die Unterhaltung der Friedhöfe ebenfalls fast ganz Sache der bürgerlichen Gemeinden, während dieselbe in anderen Theilen Deutschlands entweder — wie in der Mehrzahl der preußischen Provinzen — principiell den Kirchengesellschaften obliegt, oder — wie in Baiern — von den bürgerlichen Gemeinden doch nur insoweit zu besorgen ist, als nicht der im Eigenthum der Kirche befindliche Kirchhof ausreicht.

§ 26. 3) Statistik und Civilstandswesen[13]). Dieselben mögen als ein Anhang zu diesem Abschnitt Erwähnung finden. In erster Beziehung fungiren die Gemeinde-Organe im Allgemeinen nur als Hilfsorgane der vorgesetzten Verwaltungen: erst in verhältnißmäßig neuer Zeit haben einzelne Großstädte eigene statistische Bureaus und sonstige Einrichtungen für die Zwecke ihrer Verwaltung gegründet; diese Einrichtungen sind immer fakultative. — Das Civilstandswesen gehört dagegen, soweit dasselbe nicht durch die kirchlichen Organe oder besondere Beamte besorgt wird, regelmäßig zu den obligatorischen Gegenständen des ortsgemeindlichen Wirkungskreises; nur ist in oberster Instanz das Civilstandswesen in England einem Staatsbeamten, dem registrar general unterstellt, wogegen die lokale Organisation an die Armengemeinde (parish) und Armen-Sammtgemeinden (union) angelehnt ist; da die Lokalbeamten auf die Gebühren angewiesen sind, so gehen aus diesem Verwaltungszweige besondere finanzielle Anforderungen an die Kommunal-Verbände nicht hervor. In Frankreich und Belgien gehört die Handhabung des Civilstandswesens zu den Amspflichten des Maire bez. Bürgermeisters und damit zu den Amtspflichten der Ortsgemeinden, die auch für die Kosten aufzukommen haben; in Deutschland erfolgt dieselbe durch besondere entweder mit den Gemeindebehörden identische oder unter Mitwirkung der Gemeinde ernannte Standesbeamte; die Kosten tragen die Gemeinden, denen auch Gebühren und Strafen zufließen. In Oesterreich wird die Führung der Civilstandsregister (Matriken) regelmäßig durch die Organe der anerkannten Religionsgesellschaften und durch die politische Bezirksbehörde besorgt.

3) Armenpflege.

Außer den genannten Werken von Gneist, Wright and Hobhouse, Leroy-Beaulieu, Giron, v. Rönne, Ulbrich vorzugsweise: Emminghaus, Das Armenwesen und die Armengesetzgebung in den europäischen Staaten, Berlin 1870. Knies, Die Englische Armenpflege herausg. von K. Fehr u. Richthofen, Berlin 1863. v. Reitzenstein, Die Armengesetzgebung Frankreichs in den Grundzügen ihrer histor. Entwicklung, Leipzig 1881. A. de Nave, le domicile de secours, Anvers 1877. Arnold, Die Freizügigkeit und der Unterstützungs-Wohnsitz. Berlin 1872. Abickes, Die Vertheilung der Landarmenlasten in Deutschland und ihre Reform, Tüb. Zeitschrift für die ges. Staatsw. Jahrg. 1881. S. 235. 726 fg.

§ 27. Der Ausgabenkreis, welcher den kommunalen Korporationen im Armenwesen zufällt, steht in enger Beziehung zu ihrer polizeilichen Zuständigkeit; fast überall knüpfen die Anfänge der öffentlichen Armenpflege an die Entstehung der Bettelpolizei sich an, wie sie das Aufkommen des absoluten Staats charakterisirt; die Repressiv-Maßregeln, mit denen gegen das ungeregelte Almosen-Suchen und Geben vorgegangen wurde, forderten als Korrelat eine positive Fürsorge, die den kommunalen Verbänden desto mehr als eine naturgemäße Aufgabe zufiel, je mehr der mittelalterlichen Genossenschaften und Stiftungen, welche das Unterstützungswesen sich zur Aufgabe gemacht hatte, verfielen: in England und Frankreich wurden seit dem 16. Jahrhundert die Pfarrgemeinden, in Deutschland nach der Mehrzahl der

13) Siehe Gneist, engl. Verw.R. d. Gegenwart § 133, Block, dict. s. v. état civil, v. Rönne, preuß. Staatsr. Bd. IV. S. 23 fg., Ulbrich, österr. Statsr. S. 465 fg.

späteren Landesgesetzgebungen die Ortsgemeinden bezw. die die Stelle derselben vertretenden Gutsherrn mit der Fürsorge betraut. Indessen ein so gleichartiger der Ausgangspunkt, eine so verschiedenartige war doch die folgende Entwicklung: nur in soweit waltete in derselben ein übereinstimmender Zug, als im Allgemeinen das Gebiet der öffentlichen Fürsorge durch die auf der Kultur-Entwicklung beruhende Steigerung der Anforderungen, durch die rechtliche Ausgestaltung der bezüglichen Verpflichtungen bez. durch Aufnahme eines großen Theils der von Privaten und Stiftungen gehandhabter Armenpflege in ihren Kreis sich fortgesetzt erweitert und als in enger Wechselbeziehung zu dieser Erweiterung, die öffentliche Armenpflege sei es in der Ausübung sei es in der Aufbringung der Mittel in wachsendem Umfange auf größere nach einzelnen Richtungen entweder an die Stelle der Orts-Pfarrgemeinden u. s. w. tretende oder deren Leistungsfähigkeit lediglich ergänzende größere Verbände basirt worden ist. Fast überall bildet daher die Art, in der die Armen-Fürsorge geregelt ist, ein mehr oder weniger umfassendes System von in einander greifenden Verpflichtungen der kommunalen Korporationen und des Staats.

In England hat die Tendenz, der Armenlast eine Basis in größeren Verbänden zu geben, in der Zusammenlegung der parishes zu unions, wie sie in Folge des großen Reformgesetzes von 1834, 4 u. 5 Will IV. c. 7 — in engem Anschluß an die Einführung des Arbeitshaus-Systems — erfolgte, ihren vornehmsten Ausdruck gefunden; die unions sind dadurch zu Mittelpunkten der gesammten öffentlichen geschlossenen wie offenen Armenpflege geworden, welche in immer zunehmendem Maße einen gleichartigen schematischen Charakter genommen hat; es ist eine Ausnahme von jenem Princip, daß die Irrenpflege fast ausschließlich auf den Grafschafts-Verband basirt ist. — In weit geringerem Maße ist in Frankreich die Armen-Fürsorge in den Wirkungskreis der kommunalen Korporationen übergegangen; lediglich die Waisen- und Irrenpflege sind zu nothwendigen Gliedern des kommunalen Wirkungskreises entwickelt worden; die Handhabung dieser beiden wichtigen Zweige der Armenpflege liegt vorbehaltlich einer gesetzlich geordneten financiellen Betheiligung der Gemeinden — bezw. was die Waisenpflege anbelangt auch des Staats — den Departements ob, welche den größten Theil der Kosten tragen; von denselben werden öfter auch sonstige größere Armenanstalten als Asyle für Greise und Sieche, dépots de mendicité unterhalten, obwohl eine bezügl. gesetzliche Verpflichtung fehlt; dagegen prävalirt in den übrigen Zweigen der Armenpflege in Gemäßheit der Grundzüge, wie sie die im Jahre V erlassenen, auf Restauration der lokalen Institute abzielenden Gesetze aufstellten; der Charakter einer organisirten Stiftungs- bezw. Privat-Armenpflege; es gilt dies insbesondere von der durch die Hospital-Institute, die oft mit bedeutendem Stiftungsvermögen versehen sind, geübten Fürsorge für Kranke, Sieche, Greise, sowie von dem Unterstützungswesen der Wohlthätigkeitsbüreaus, da auch diese großentheils auf stiftungsmäßige und von Privaten ihnen zufließenden freiwillige kommunale Beiträge und erst in subsidium auf Subventionen angewiesen sind; diese Zuschüsse sind jedoch lediglich fakultativer Natur. — Die Entwickelung der die öffentliche Armenpflege Belgiens regelnden Gesetzgebung hat auf derselben Grundlage, wie die der französischen stattgefunden, da jene Gesetze des Jahres V auch von Belgien gelten; wenn auch diese Entwicklung sich nach einer im Großen und Ganzen ähnlichen Richtung bewegt hat, so ist doch die Verpflichtung der Gemeinden, für die Kosten der Armen-Fürsorge aufzukommen, insbesondere für die Fälle, in denen die Fürsorge durch eine andere Verwaltung als die des Heimathsorts bewirkt wird, zu einer positiveren gestaltet worden; andererseits ist eine Betheiligung der Provinzen an den Kosten der Fürsorge für Findel- und Waisenkinder und für Geisteskranke in beschränkterer Weise ausgebildet worden; die Zwecke der Ausgleichung zwischen den Gemeinden werden vorherrschend auf dem Wege der durch das Ges. v. 14. März 1876 geschaffenen Einrichtung des fonds commun — siehe unten S. 643 fg. — erreicht. In Deutschland wurde, wie bemerkt, das System der öffentlichen Armenpflege zumeist auf die Ortsgemeinde bezw. den gutsherrlichen Verband in der Weise gegründet, daß die Fürsorgepflicht als ein Ausfluß des genossenschaftlichen Verhältnisses der Gemeinde-Mitglieder unter sich bezw. als ein Korrelat des zeitherigen gutsherrlichen Herrschaftsverhältnisses erschien; erst allmählig hat die veränderte staatsrechtliche Auffassung die Mehrzahl der auf die Armenpflege bezüglichen Obliegenheiten zu ihrem Begriff nach staatlichen, jedoch durch den kommunalen Organismus Erfüllung findenden Aufgaben gestaltet, eine Umwandlung, die auch in der für Preußen schon durch das Ges. v. 31. Dec. 1842, für das Deutsche Reich — mit Ausschluß von Baiern und Elſ.-Lothringen durch das Ges. v. 6. Juni 1870 zur allgemeinen Durchführung gekommene Begründung des Fürsorge-Anspruchs gegen den einzelnen Armenverband auf die Thatsache des Wohnsitzes bezw. des Aufenthalts ihren Ausdruck gefunden hat; wo diese Voraussetzungen bezüglich der einzelnen Gemeinden nicht zutreffen, hat der größere in der Regel mit dem größeren administrativen Bezirke sich deckende, in kleineren Staaten auch wohl das ganze Land umfassende Armenverband — der Landarmen-Verband — die Fürsorge zu übernehmen. Schon auf dieser Grundlage mußte eine wachsende Betheiligung der größeren Verbände sich entwickeln. Ein Motiv für eine das Anwendungsgebiet der letzteren aus-

dehnende Tendenz der Gesetzgebung liegt aber ferner in dem Umstande, daß Angesichts der aus der wachsenden Beweglichkeit der Bevölkerung, sowie aus den sonstigen erwähnten Ursachen sich ergebenden Zunahme der Anforderungen an die Armenpflege die Mittel der Gemeinden oft für die Erfüllung der Verpflichtungen nicht genügen; es haben daher theils Landesgesetze, theils autonome Beschlüsse der größeren Kommunalkörper die Fälle des Eintretens der Landarmen-Verbände erweitert, dergestalt, daß dieselben theils gewisse Zweige der öffentlichen Armenpflege zur unmittelbaren Ausübung übernommen haben, theils an gewissen Leistungen der örtlichen Armenverwaltung sich subventionirend betheiligen [14]). — In Baiern ist durch das Heimathsges. v. 16. April 1868 — 23. Febr. 1872 und das Ges. über die öffentl. Armen- und Krankenpflege v. 29. April 1869 die öffentl. Armenpflege in der Weise geregelt, daß den Gemeinden in Ansehung aller in denselben heimathsberechtigten Personen die Fürsorgepflicht zufällt; Anspruch auf Verleihung des Heimathrechts haben alle, die sich in der Gemeinde im Alter der Volljährigkeit ununterbrochen fünf Jahre aufgehalten haben; die Kosten der Fürsorge für die nicht heimathsberechtigten Personen trägt der Staat. Die Herstellung und Unterhaltung der einen größeren Kapitalaufwand erheischenden Anstalten und Veranstaltungen der öffentlichen Armenpflege als Irren-Krankenhäuser ist zum bei Weitem größten Theil von den Komm.-Verbänden höherer Ordnung — Distrikten, Kreisen — übernommen worden. Die öffentliche Armenpflege Elsaß-Lothringens beruht auf der noch in Kraft bestehenden franz. Gesetzgebung. — In Oesterreich ist die Fürsorge für Arme eine Pflicht der Heimathsgemeinde, welche die der Aufenthaltsgemeinde, die vorläufig sich der Fürsorge zu unterziehen hat, die erwachsenen Kosten zu erstatten verbunden ist; es können sich indessen auch mehrere Gemeinden zu einem gemeinsamen Armenverbande vereinigen. Unvermögenden Gemeinden können vom Bezirke bezw. vom Lande Beihülfen gewährt werden; die Unterhaltung größerer Anstalten ist meist Sache der größeren Verbände. Insbes. werden Irren-, Gebär- und Findel-Anstalten regelmäßig vom Lande unterhalten.

4) Unterrichtswesen.

Literatur. Außer den vorerwähnten Werken von Gneist, Wright and Hobhouse, Leroy-Beaulieu, Block, Ulbrich, Giron vorzugsweise: Rowland Hamilton, Popular education in England and Wales before and after the Elementary Education Act of 1870 im Journal of the statistical society Jahr 1883 S. 283 fg. Jolly, Die französische Volksschule unter der dritten Republik, Tübingen 1884. Ph. de Wachter, loi sur l'enseignement primaire en Belgique (1 juillet 1869), Bruxelles 1880. v. Rönne, Das Unterrichtswesen des preuß. Staats, Berlin 1855. A. Reger, Das (bairische) Unterrichtsbedarfsgesetz v. 10. Nov. 1861, Ansbach 1883. Joos, Das bad. Gesetz v. 8. März 1868 über den Elementar-Unterricht. Heidelberg 1868.

§ 28. Wie die Armenpflege, so war auch das Unterrichtswesen im Mittelalter fast ausschließlich in den Händen der Kirche und der kirchlichen Stiftungen und Genossenschaften; insbesondere waren es die letzteren, welche den Lehrberuf vollzogen. Eine beträchtliche Erweiterung des staatlichen Wirkungskreises beginnt auch nach dieser Richtung hin mit dem Aufkommen des absoluten Staats, der in einem zwischen den einzelnen Staaten zwar ungleichen aber im Allgemeinen wachsenden Maße unter seinen Aufgaben die Reglementirung und Veranstaltung des Unterrichts aufnahm; die zur Sicherstellung des Zwecks erforderliche Verallgemeinerung der Unterrichtsveranstaltung ließ sich aber nur dadurch erzielen, daß die Fürsorge für dieselbe wenigstens insoweit, als es sich um die Erreichung des für Alle als nothwendig hingestellten Bildungszieles handelt, in den Wirkungskreis der Ortsgemeinden oder der ihnen koordinirten lokalen Kommunalverbände aufgenommen wurde. Auf den Organen und der finanziellen Leistungsfähigkeit dieser Kommunalkörper ruhen daher heute in weit überwiegendem Maße die Veranstaltungen für den Elementar- oder Volksunterricht; wenn auch das außerordentliche Anschwellen der Last wie im Armenwesen so auch auf diesem Gebiet eine immer breitere Dimensionen annehmende finanzielle Betheiligung der größeren Kommunal-Verbände bezw. des Staats nothwendig gemacht hat; in den Kreis des von den Gemeinden unterhaltenen Volksschulwesens sind vielfach auch die aus Stiftungen hervorgegangenen bezw. von Genossenschaften gegründeten Unterrichts-Institute übergegangen, in deren Gestaltung sich hier und da Spuren der früheren Besonderheiten erhalten haben. Während so das Volksschulwesen fast ganz in dem kommunalen Organismus seine Basis findet, ist die Betheiligung des letzteren an dem mittleren Unterrichtswesen eine weit geringere gewesen: daß die unmittelbare Verwaltung des mittleren Unterrichtswesens und die Unterhaltung der auf dasselbe bezüglichen Anstalten, soweit nicht etwa stiftungsartige oder genossenschaftliche Institute in Frage kommen, Sache des Staates sei, ist in Deutschland Regel; es sind Ausnahmen, wenn in einzelnen Fällen die Unterhaltung solcher Lehranstalten durch größere Gemeinden erfolgt; in Frankreich, Belgien und Oesterreich stehen neben den vom Staat unterhaltenen Anstalten des mittleren Unterrichts solche welche von größeren Gemeinden sowie andere, welche aus Stiftungen, von religiösen Genossenschaften oder sonstigen Privatkorporationen unterhalten werden. Eine Betheiligung der Gemeinden an den Veranstaltungen des höheren Unterrichts besteht in keinem der genannten Länder. Von den Veranstaltungen des Fachunterrichts pflegen nur solche, welche sich die Verbreitung elementarer gewerblicher Kenntnisse und Fertigkeiten zur Aufgabe machen, zum Wirkungskreise der Gemeinden zu gehören.

14) Siehe hierüber besonders den erwähnten Aufsatz von Adickes.

Wenn im Allgemeinen, was die Ausgestaltung der Staatsaufgaben anlangt, England und Frankreich in der Entwickelung Deutschland vorangeeilt waren, so gilt vom Unterrichtswesen das Gegentheil; die Kommunalisirung desselben ist zuerst in Deutschland zur Durchführung gekommen, in besonders großartiger Weise in Preußen, dessen Gesetzgebung wieder England und Frankreich mannigfach zum Vorbild gedient hat. In beiden Ländern beginnt eine intensive Einwirkung des Staats auf den Volksunterricht erst mit dem Jahre 1833. In England ergaben, während bis dahin die Vervielfältigung der Schulen lediglich von Privatvereinen ihre Anregung erhalten hatte, zuerst die in jenem Jahr zu Stande gekommene Auswerfung eines Kredits für Subventionen zum Bau von Volksschulen und die demnächst im J. 1839 unter Verstärkung jenes Fonds erfolgte Gründung eines board of education Anfangspunkte für die Ausbildung eines Staatseinflusses; einen gewissen Abschluß hat das Ges. v. 9. Aug. 1870 — Vict c. — gebracht, das Ausdehnung der Befugnisse der Behörden, Erweiterung derselben insbesondere zu einem die Regelmäßigkeit des Schulbesuches sicherstellenden Zwangsrecht gegen die Eltern und Verallgemeinerung der Schulen zum wesentlichen Inhalt hatte; die durch dasselbe gegebene Organisation trägt indessen immer noch einen subsidiären Charakter, da mit der Errichtung einer Lokal-Schulbehörde — school-board — nur dann vorgegangen werden soll, wenn die vorhandenen Schulen ungenügend sind; die Kosten werden aus den Schulfonds bestritten, zu welchen Schulgelder, Staats-Subventionen und Erträge von Anlehen fließen; der hierdurch nicht gedeckte Betrag ist von den betr. Kommunal-Verbänden im Wege der Besteuerung aufzubringen; bedürftigen Eltern kann die Schulbehörde das Schulgeld erlassen, es kann aber auch für Gegenden, in denen nach den allgemeinen Verhältnissen der Bevölkerung dieselbe zur Aufbringung des Schulgeldes unvermögend ist, generell die Unentgeltlichkeit des Unterrichtes angeordnet werden. Die Institute des mittleren und höheren Unterrichtes — gelehrte Schulen und Universitäten — sind auf Stiftungen beruhende oder sonstige Privat-Anstalten; die Einrichtungen des lokalen gewerbl. Unterrichts, besonders der so verbreiteten mechanic institutes, werden lediglich von der Vereinsthätigkeit unterhalten. — In Frankreich ist die Verpflichtung der Gemeinden zur Unterhaltung der Elementarschulen, welche bis dahin vorwiegend durch Privatvereine, namentlich durch religiöse Genossenschaften unterhalten wurden, zuerst durch das Ges. v. 28. Juni 1833 begründet, sodann durch das Ges. v. 15. März 1850 erweitert worden; in neuester Zeit ist die Gesetzgebung zur Einführung des unentgeltlichen Elementar-Unterrichtes übergegangen; das betr. Ges. — v. 16. Juni 1881, siehe unten S. 616 — schafft das Schulgeld sowohl in der öffentl. Volksschule wie in den Kindersälen ab. Jede Gemeinde ist zur Unterhaltung von wenigstens Einer öffentlichen Schule verpflichtet, wenn sie nicht von dieser Verpflichtung durch den Departemental-Unterrichtsrath dispensirt wird; letzteres geschieht nur, wenn sie nachweist, daß sie in anderer Weise — etwa durch ein mit einer Privatschule getroffenes Arrangement, durch Anschluß an das Schulsystem einer benachbarten Schule für einen ausreichenden Unterricht sorgt; hat sie 400 Einw. oder mehr, so muß sie zugleich eine Mädchenschule unterhalten, wofern ihr nicht in gleicher Weise ein Dispens zu Theil wird, die Mittel, welche zur Unterhaltung der Schulgebäude und des Unterrichtsmaterials, sowie zur Besoldung des Lehrpersonals erforderlich sind, haben die Gemeinden theils durch Zuschläge zu den directen Staatssteuern — nicht über 4 Centimes — theils durch ihren sonstigen ordentlichen Einnahmen zu entnehmende Beiträge zu decken; reichen diese Mittel nicht aus, so wird der Rest von den Departements aus dem Ertrage bestimmter Steuerzuschläge — ebenfalls 4 — und wenn auch dieser Ertrag nicht ausreicht, durch den Staat, welcher entsprechende Subventionen bewilligt, getragen; in besonderer Weise ist das Subventionswesen für die Schulbauten geregelt, indem theils durch einen ausgedehnten, im Budget vorgesehenen Staatskredit zu Beihülfen, theils zur Errichtung einer zu Vorschüssen an die Gemeinden bestimmten Darlehnskasse Vorsorge getroffen ist, daß letzteren die thunlichste Erleichterung gewährt werde. Die Unterhaltung der Lehrer-Bildungs-

anstalten ist Sache der Departements. In der Sphäre des Sekundärunterrichts konkurriren Anstalten des Staats und der Gemeinden mit den von Privaten oder geistlichen Genossenschaften unterhaltenen; auch von der Unterhaltung der Staatsanstalten (Lyceen) fällt den Gemeinden, innerhalb deren dieselben sich befinden, ein gesetzlich normirter Antheil zu, während die Unterhaltung der collèges vorbehaltlich etwaiger fakultativer Subventionen des Staats ganz zu Lasten der Gemeinde ist. An der Unterhaltung der Universitäten und der Institute des höheren industriellen und landwirthschaftlichen Unterrichts participirt der kommunale Organismus nicht, wogegen in den von einer Anzahl größerer Städte eingerichteten Zeichenkursen die betr. Gemeinden sich subventionirend betheiligen. Das belgische Schulwesen ruht auf ähnlichen Grundlagen, wie das französische; die Einrichtung und Unterhaltung der Volksschule ist eine Verpflichtung der Gemeinde, es tritt jedoch auf dem durch das Gesetz vom 1. Juli 1879 den Gemeinden gegenüber die Provinz, den Provinzen gegenüber der Staat helfend ein; Anstalten des mittleren Unterrichts werden sowohl vom Staat wie von Provinzen und Gemeinden unterhalten; der Staat betheiligt sich jedoch an dem Aufwande der nicht von ihm unterhaltenen derartigen Anstalten durch Subventionen. — In Deutschland ist, wie erwähnt, die Kommunalisirung der Schule, wiewohl die Beziehungen derselben zur Gemeinde häufig, zumal in den nord- und mitteldeutschen Städten weit in die Vergangenheit zurückreichen, ein in allmähliger Entwickelung vollbrachtes Werk des absoluten Staates gewesen. Die Gesetzgebung Preußens im vor. Jahrh. war hier von epochemachender Bedeutung. Die Grundsätze, wie sie in den von König Friedrich Wilhelm I. für das Königreich (die Provinz) Preußen erlassenen principiis regulativis vom 30. Juli 1736 [15]) zum Ausdruck gelangt sind, enthalten ein bereits modernen Ideen sich näherndes, wenn auch vielfach durch Elemente der Naturalwirthschaft, sowie durch patrimoniale und privatwirthschaftliche Anschauungen durchbrochenes, auf der Konkurrenz von Leistungen des Staats und der Gemeinden bezw. der betheiligten Gutsherrn beruhendes System der Volksschulunterhaltung. Das preuß. Allg. Landr. bezeichnet — siehe Th. II. Tit. 12 § 29 — die Unterhaltung der gemeinen Schulen, soweit dieselbe nicht aus Stiftungen bestritten werden kann, als eine Verpflichtung der zur Schulgemeinde vereinigten Hausväter des Schulbezirks; es stellt sich damit auf den Boden des sog. Societätsprincips, welches dem Volksschulwesen eine besondere, neben der Ortsgemeinde stehende Organisation zur Grundlage giebt, indessen ist dies Princip schon in den Städten der altpreuß. Provinzen niemals ganz durchgedrungen; in dem Regulativ vom 29. Aug. 1831 für Neuvorpommern und der Schulordnung für die Prov. Preußen vom 11. Dec. 1845 [16]) ist jenes Princip sogar ausdrücklich verlassen und die Schulunterhaltung im Wesentlichen auf Grundlage des Kommunalprincips, wenn auch mit besonderen dem Domänenfiskus obliegenden Leistungen geordnet worden; ebenso auf Grund des Kommunalprincips, jedoch ohne jene Ausnahmestellung des Gutsherrn ist die Schulunterhaltung in der Mehrzahl der 1866 neu hinzugetretenen Provinzen geregelt. Das letztere Princip bildet die Basis der Einrichtungen in der großen Mehrzahl auch der mittleren und kleineren deutschen Staaten. Die Gesetzgebung für das Königreich Sachsen kennt zwar ebenfalls besondere, mit selbstständigen korporativen Rechten ausgestattete Schulgemeinden, doch fallen dieselben faktisch mit den Ortsgemeinden meistentheils zusammen, denen die Schulunterhaltung, soweit sie nicht durch eigene Einnahmen und Stiftungen u. s. w. bestritten wird, zur Last ist; das bairische Schuldotations-Gesetz v. 10. Nov. 1861 stellt ebenfalls den Grundsatz an die Spitze, daß die Schulen Gemeinde-Anstalten seien und die Verpflichtung zur Bestreitung des gesammten Aufwandes für die Einrichtung und Unterhaltung derselben den Gemeinden insoweit obliege, als nicht dieser Aufwand von Dritten auf Grund privatrechtlicher Verpflichtungen geleistet werden müsse oder aus den für Schulzwecke bestehenden örtlichen Stiftungen bezw. den für diese Zwecke bestimmten besonderen Einnahmen gedeckt sei. In ähnlicher Weise ist die Verpflichtung zur Volksschul-Unterhaltung in den Großherzogthümern Baden [17]) und Hessen eine Last der Ortsgemeinden. Von den Anstalten des mittleren Unterrichts werden höhere Bürgerschulen in der Regel, Gymnasien und Realgymnasien nur exceptionell von größeren Gemeinden unterhalten; die herrschende Ansicht nimmt vorzugsweise die Gymnasien für die unmittelbare Wirkungssphäre des Staats in Anspruch. Die Anstalten des höheren allgemeinen und technischen Unterrichts — Universitäten, technische Hochschulen, Berg-, Forst-, Landwirthschafts-Akademien — sind überall Staatsinstitute, wogegen Anstalten des elementaren oder niederen technischen Unterrichts öfter von kommunalen Korporationen oder unter Betheiligung von solchen unterhalten werden. — Auch in Oesterreich ist die Unterhaltung der Volksschule vorbehaltlich der Verpflichtungen der Schulpatronate, soweit solche noch aufrecht erhalten sind, und der Stiftungen eine Last der Volksschule, deren Verpflichtung jedoch regelmäßig durch ein bestimmtes, in Steuerzuschlägen ausgedrücktes Maß der Belastung begrenzt wird, dergestalt, daß für den Mehrbetrag das Land aufzukommen hat. Von den Anstalten des mittleren Unterrichts werden die Gymnasien theils vom Staat, theils von kommunalen Korporationen, theils von Privatkorporationen, religiösen Genossenschaften, Stiftungen oder Privatpersonen unterhalten; die Regelung der Einrich-

15) v. Rönne, Unterrichtswesen, Bd. I, S. 94, 95.

16) v. Rönne a. a. O. S. 128 bezw. 103.

17) Doch ist hier die Verpflichtung der Gemeinde, zur Lehrerbesoldung beizutragen, auf ein gesetzlich festgestelltes Limitum beschränkt; den Mehrbetrag trägt der Staat. Ges. v. 8. März 1868.

tung der Realschulen ist Sache der Gesetzgebung der einzelnen Kronländer. Auch mittlere Fachschulen, sowie technische und landwirthschaftliche Hochschulen und Berg-Akademien unterhält der Staat.

5) Wege- und Kommunikations-Anstalten.

Literatur. Außer den citirten Werken von Gneist, Wright und Hobhouse, Block, Leroy, Beaulieu, Giron, Ulbrich vorzugsweise: Aucoc, Conférences sur l'administration et le droit administratif 2. Aufl. 1882 Bd. III. Guillaume, traité pratique de la voirie vicinale, 6. Aufl. 1880. v. Reitzenstein, Die wirthschaftliche Gesetzgebung Frankreichs, Art. 3 u. Conrads Jahrb. für Nat.Oek. und Stat. N. F. Band IV. S. 334, 504. Ludwig Wolf, Die Gesetzgebung über Wegebau und Expropriation im Königreich Sachsen, 1873. Bär, Die Wasser- und Straßenbau-Verwaltung im Großherzogthum Baden, Karlsruhe 1870. — Für Preußen die beste Zusammenstellung in den Motiven des unter dem 28. Januar 1885 dem Abg.hause vorgelegten Entwurfs einer Wege-Ordnung. Drucks. d. H. d. Abg. II. Sess. 1875 N. 24.

§ 29. In keinem Gebiet der kommunalen Verwaltung berühren die allgemeinen Staats- mit den lokalen Interessen sich so nahe wie in der Wege-Verwaltung: es besteht hier die mannigfachste Abstufung des Verhältnisses, in welchem beiderlei Interessen im einzelnen Falle betheiligt sind: wenn in erster Linie die Wege dem nächsten örtlichen Kreise zum Vortheil zu gereichen pflegen, so ist doch bei der Mehrzahl derselben auch ein weiteres örtliches Gebiet, ja in nicht seltenen Fällen der Staat, mit seinem Interesse betheiligt. Im Ganzen hat die Vervollkommnung des Verkehrs dahin geführt, daß die Privatinteressen benachbarter Grundbesitzer, welche früher bei einem großen Theil des Wegenetzes fast ausschließlich in Betracht kamen, bei der Mehrzahl der Wegeverbindungen heute durch die allgemeinen Verkehrsinteressen des betheiligten nächstbelegenen bezw. weiteren örtlichen Gebiets überwogen werden; dem entspricht es, daß die Pflicht zum Bau und zur Unterhaltung der Wege aus einer von den nächstbetheiligten Grundbesitzern einander gegenüber zu erfüllenden Verbindlichkeit von mehr privatrechtlichem Charakter sich immer mehr zu einer öffentlich-rechtlichen, in der Hauptsache den kommunalen Verbänden der verschiedenen Stufen bezw. unter Umständen bis zu einer gewissen Grenze auch dem Staate obliegenden Verbindlichkeit gestaltet hat: der Abstufung des Antheils, mit welchem an den betr. Wege-Anlagen die Interessen eines geringeren oder größeren örtlichen Gebiets participiren, hat in der Regel für die Bestimmung des Umfangs, in welchem die verschiedenen Stufen der kommunalen Verbände bezw. der Staat an der Baupflicht zu betheiligen waren, als Maßstab gedient; in der Regel hat diese Bestimmung so stattgefunden, daß ein großer Theil der Last dem Vorwiegen der Interessen der nächstbelegenen örtlichen Gebiete entsprechend auf die Kommunalkörper der unteren Ordnungen entfällt. Ein Annexum der Wegelast bildet meist aber nicht überall die Unterhaltung der im Zuge der Wegeverbindungen liegenden Brücken, während für die Unterhaltung derjenigen Straßentheile, welche die Durchfahrten durch die Ortschaften — Ortstraversen — bilden, häufig besondere Bestimmungen gelten. Weit weniger Raum ist der Entwicklung einer Betheiligung der Kommunalkörper am Bau und der Unterhaltung der Kanäle und größeren Wasserstraßen sowie der Eisenbahnen bisher eingeräumt gewesen. Der Umstand, daß diese Unternehmungen in der Regel die Befriedigung der Bedürfnisse des großen Verkehrs zur Aufgabe hatten und daß sie die Aufwendung sehr erheblicher Kapitalien erforderten, hat dieselben von vornherein in das Gebiet der theils von der Großindustrie und dem kollektiv vereinigten Privatkapital theils vom Staat zu lösenden Aufgaben verwiesen; die Betheiligung der Kommunalkörper ist hier in der Regel über fakultative Subventionen in einzelnen Fällen nicht hinausgekommen. Den Versuch, die Stellung der Kommunalkörper zur Herstellung und Unterhaltung von Lokalbahnen durch allgemeine Normen zu ordnen, hat m. W. bisher nur die französische Gesetzgebung gemacht.

Am frühesten ist aus der dem Wesen des Patrimonialstaats entsprechenden, mehr privat-

rechtlichen Auffassung der Wegebaupflicht England herausgetreten; hier wurde durch Gesetz König Heinrichs VIII (Statute of bridges, 22 Henry c. 5) den Grafschaften die Unterhaltung der Brücken übertragen; im Uebrigen blieb zwar die Wegelast dem Zustande entsprechend, der sich schon im Mittelalter als ein herkömmlicher gebildet, eine Last der Kirchspielsgemeinden, doch wurde in den durch das Ges. 2 und 3 Philip and Mary c. 8 eingeführten Wegeaufsehern ein öffentliches Organ für diesen Zweig der Kirchspielsverwaltung geschaffen. Als weitere Hauptmomente der Entwicklung lassen sich bezeichnen: 1) Die Umwandlung der Naturalleistungen, mittelst deren bis in die zweite Hälfte des vor. Jahrh. die Kirchspiels-Einwohner dem Haupttheil ihrer Verpflichtung genügten, in Geldzahlungen bezw. die Ersetzung derselben durch die Wegesteuer, welche die große Wege-Ordnung Georgs III (13 Geo. III. c. 78 v. J. 1773) zunächst als eine Hülfssteuer eingeführt hatte. 2) Die Errichtung von parish boards aus von den Steuerzahlern gewählten Aufsehern, die schon oben S. 564 erwähnte Bildung von Bezirkswegegemeinden (highway-districts) durch Vereinigung von parishes für den Fall, daß dieselben einzeln den Anforderungen einer zweckentsprechenden Unterhaltung nicht gewachsen waren; endlich 3) die die letztgedachte Organisation kreuzende Errichtung städtischer bezw. ländlicher Gesundheitsbehörden, auf welche, wo solche gebildet waren, alsdann die Befugnisse der Wegebehörden allgemein bezw. häufig übertragen wurden. Neben diesem System der kommunalen Wege-Unterhaltung hatte sich seit dem vor. Jahrh. die Institution der Interessenten-Chausseen — turnpike roads — welche auf Privatbetheiligung (Aktien) beruhten und deren Unterhaltung regelmäßig aus Wegezöllen bestritten wurde, entwickelt; dasselbe ist indessen in neuerer Zeit immer mehr durch die kommunale Organisation des Wegebaues aufgesogen worden, dergestalt, daß die turnpike roads mit ihrer Unterhaltung in einer wachsenden Zahl von Fällen von den Kommunal-Verbänden übernommen wurden; aus den seit 1870 so auf letztere übergegangenen bezw. durch Beschluß der Grafschaftsbehörde dieser unterstellten Straßen ist neuerdings — highways and locomotives Act. 1878 c. 77 — jene schon oben erwähnte besondere Kategorie der Hauptstraßen — main roads — geworden, an deren Unterhaltungsaufwand die Grafschaft sich mit der Hälfte betheiligt.

Frankreich hatte schon unter dem ancien régime ein ausgedehntes Straßennetz und ein verhältnißmäßig entwickeltes System der Wegeunterhaltung; während die Leitung in den Händen des Staats und seiner Organe war, trug die ländliche Bevölkerung in Form von Naturalleistungen — Frohnden — den Haupttheil der Last; der erste erfolgreiche Schritt in der Richtung der Einreihung der Wege-Unterhaltung in den kommunalen Organismus geschah durch Napoleon I, welche die Unterhaltung eines Theiles der damaligen Staatsstraßen den Departements überwies; den bei Weitem ausgedehntesten Theil des heutigen Wegenetzes aber bilden die Vicinalstraßen, deren Bau in Folge des insbes. durch die Gesetze vom 21. Mai 1836 und 11. Juli 1868 zweckentsprechend gegebenen Impulses einen außerordentlichen Aufschwung nahm; je nach der Abstufung, in welcher das allgemeine Verkehrsinteresse an diesen Wegen betheiligt ist, vereinigen sich für die Zwecke des Baues und der Unterhaltung in einem für die verschiedenen Klassen der hierher gehörigen Wege verschieden geregelten Verhältnisse Leistungen der Ortsgemeinde mit solchen des Departements bezw. auch des Staats und einzelner Interessenten. Der Beitrag der Ortsgemeinde wird großentheils durch Naturalleistungen — Frohnden — der Einwohner entrichtet, in deren geschickter Einreihung in die Geldwirthschaft der Wegeunterhaltung ein besonders hervorragender Vorzug der französischen Wegeverfassung besteht; das Bedürfniß, alle diese Leistungen planmäßig zusammenzufassen, hat zu einer starken Lokalisirung dieses Zweiges der Verwaltung geführt, die, was die hauptsächlich dem weiteren Verkehr dienenden beiden Klassen der Vicinalwege — chemins de grande communication und d'interêt commun — anlangt, fast ganz in den Händen der Departemental-Organe ruht; die Betheiligung der Gemeinden beschränkt sich im Wesentlichen darauf, ihre Beiträge an Material- und Geldleistungen zur Verfügung zu stellen, über welche jene centralisirte Verwaltung demnächst sehr arbiträr disponirt. Nur die Unterhaltung der dem rein örtlichen Verkehrs- bezw. landwirthschaftlichen Interesse dienenden Wege — chemins ruraux — wird großentheils durch Interessentenverbände — Syndikate besorgt.

Gegenüber dieser vorgeschrittenen Kommunalisirung der Wegeunterhaltung in England und Frankreich ist die Entwickelung in einem großen Theil Deutschlands beträchtlich zurückgeblieben, sie ist namentlich in den östlichen Provinzen Preußens über ein System von Verpflichtungen überwiegend privatrechtlichen Charakters seither nur wenig herausgekommen; hierauf beruht es, daß von einer planmäßigen Zusammenfassung der oft noch prävalirenden Naturalleistungen mit den Geldbeiträgen und sonstigen Mitteln nur wenig die Rede sein kann; es ist die Unfertigkeit der ländlichen Kommunalverfassung in jenen Provinzen, an der der Versuch, ein die Verpflichtungen der Gemeinden und des Kommunal-Verbandes höherer Ordnung regelndes Gesetz zu Stande zu bringen, bisher gescheitert ist. Am häufigsten ist durch die zur Zeit in den einzelnen Landestheilen geltenden Wegereglements und Observanzen der Wegelast in der Weise vertheilt, daß dieselbe entweder von den Gemeinden und Gutsbezirken, deren Feldmarken den Weg schneidet oder direkt von den Eigenthümern der adjacirenden Grundstücke verhältnißmäßig getragen wird. Dagegen ist in den neuen Provinzen dem vorgeschrittenen Zustande ihrer wirthschaftlichen Entwickelung und ihrer Verwaltungsorganisation entsprechend, die Kommunalbesorgung der Wegeunterhaltung nahezu abgeschlossen. Ein exceptionelles ist das Verhältniß derjenigen Kunststraßen, deren Unterhaltung entweder von Provinzen, Kreisen, Amts- oder Bürgermeistereigemeinden oder von Privatinteressenten insbesondere Aktiengesellschaften besorgt wird; namentlich ist durch Einführung der Provinzialordnung vom 29. Juni 1875 in der Mehrzahl der alten Provinzen durch die Dotirung der Provinzial-Verbände und die Unterweisung der bisherigen Staatschausseen an letztere dem Ausgabenkreise der provinciellen Selbstverwaltung ein wichtiges Element zugeführt worden; anderseits haben auch in Folge der Initiative der Kreisverwaltungen und der vom Staat und den Provinzen geleisteten Subventionen die von den Kreisen unterhaltenen Chausseen sich beträchtlich ausgedehnt. Im Königreich Sachsen werden lediglich fiskalische Straßen und von den Ortsgemeinden zu unterhaltende Straßen unterschieden; zur Anlegung der letzteren bezw. zu den Kosten der Unterhaltung haben unter Umständen die Eigenthümer angrenzender Neubauten beizutragen. Ges. über Wegebaupfl. v. 12. Jan. 1870. Gleichförmiger und rationeller als im nordöstlichen Deutschland ist in den süd- und südwestdeutschen Staaten, in denen längst eine alle Elemente der Bevölkerung und des Grundbesitzes umfassende kommunale Organisation besteht, die Betheiligung des kommunalen Organismus an der Wegeunterhaltung geregelt worden. So gliedern in Baiern sich die Wege in Staats-, Distriktsstraßen und Gemeindeverbindungswege, dergestalt, daß die letzteren aus den Mitteln der betheiligten Gemeinden, die Distriktsstraßen durch Umlegen auf die zum Distrikte gehörigen Gemeinden und die Staatsstraßen vom Staat unmittelbar unterhalten werden; die mehrfach in Erwägung gezogene Einrichtung einer besonderen Kategorie der Kreisstraßen ist niemals zur Ausführung gelangt, doch betheiligen sich die Kreise an der Unterhaltung der Distriktsstraßen durch Zuschüsse; die Gemeinden können in geeigneten Fällen ihrer Wegepflicht ganz oder theilweise durch Naturaldienste genügen. Im Großherzogthum Hessen sind die Kunststraßen, soweit solche nicht früher vom Staat unterhalten wurden und aus diesem Grunde die Eigenschaft von Staatsstraßen bewahrt haben, im Prinzip Kreisstraßen; daneben gibt es Vicinal- und Ortswege, Ges. vom 27. April 1881.

In Oesterreich giebt es Staats-, Landes-, Bezirks- und Gemeindestraßen bezw. Wege; wie dem Staat, so liegt auch den Kommunalkörpern der genannten Kategorien die Unterhaltung der ihnen gehörigen Straßen ob. Dasselbe gilt von Brücken und Kunstbauten, die in Ansehung der Unterhaltungspflicht als Theile der Straßen, in deren Zuge sie liegen, behandelt werden, soweit nicht im konkreten Falle wegen der besonderen Wichtigkeit oder Kostspieligkeit des Objekts eine Ausnahme gemacht wird und Ueberwälzung auf den Verwaltungskörper der höheren Ordnung erfolgt.

6) Leistungen für Kirchen, kirchliche und religiöse Zwecke.

Literatur. Außer den erwähnten Werken von Gneist, Wright and Hobhouse, Block, Giron, F. F. Mayer: F. Geigel, das französische und reichsländische Staatskirchenrecht, Straßburg 1884; Walter, Lehrb. des Kirchenrechts, XIV. Aufl., §§ 195. 245. 273; Jacobson, das Evangelische Kirchenrecht des preußischen Staats, Halle 1864, S. 673. 693 fg.

§ 30. Nur anhangsweise mögen die Leistungen der kommunalen Korporationen für das Kirchenwesen und für religiöse Zwecke hier ihre Stelle finden. So wenig die Aufgaben des Staats und der kommunalen Organismen mit denen der Kirchen- und Religionsgenossenschaften ohne Weiteres zusammenfallende sind, so hat doch zwischen beiden immer eine Wechselbeziehung bestanden, die je nach den Phasen der Kulturentwicklung als eine mehr oder minder enge aufgefaßt worden ist: im Gebiete der Staatsthätigkeit hat diese Wechselbeziehung ihren Ausdruck in positiven Leistungen gefunden, welche die Förderung der kirchlichen Aufgaben zum Zwecke hatten. Ein erheblicher Theil dieser Leistungen fällt in das Gebiet des Finanzwesens und liegt zu einem Theil dem Staate unmittelbar, zu einem anderen und größeren aber gewissen Gliedern des kommunalen Organismus und zwar entweder den Ortsgemeinden oder, was das Vorwaltende ist, den aus den Mitgliedern der Religionsgenossenschaften innerhalb eines bestimmten örtlichen Bereichs sich zusammensetzenden besonderen Kirchengemeinden ob. Bei dem großen Umfange indessen, in welchem in der Mehrzahl der Staaten das Finanzwesen der Kirchen- und Religionsgenossenschaften auf das eigene stiftungsmäßige Vermögen der kirchlichen Institute basirt ist bezw. in welchem die Kirchen oder die Organe derselben freiwillige Beiträge ihrer Mitglieder — Erträge von Kollekten, Subskriptionen — oder sonstige eigene Einnahmen — Stolgebühren — zur Verfügung stehen, pflegen diese Leistungen des Staats und der kommunalen Korporationen einen lediglich subsidiären Charakter zu haben, dergestalt, daß auf dieselben nur dann zurückgegangen wird, wenn die

eigenen bezw. die besonderen Einnahmen der kirchlichen Institute nicht ausreichen; es gilt dies ebenso von den Subventionen der Ortsgemeinden für kirchliche Zwecke wie von den Beiträgen, welche die Mitglieder der Kirchengemeinden in Form von Kirchensteuern leisten. Insbesondere nach zwei Richtungen hin: in Bezug auf die Betheiligung einestheils an der Kirchenbaulast, anderntheils an der Aufbringung der Besoldungen der Geistlichen und Kirchenbeamten ist eine solche subsidiäre Verpflichtung der Orts- bezw. Kirchengemeinden oder ihrer Mitglieder durch die positiven Gesetzgebungen ausgebildet worden.

Die Art der Ausführung, welche die subsidiäre Verpflichtung der kommunalen Korporationen für die gedachten beiden Zwecke erhalten hat, ist sehr wesentlich bedingt durch das System, welches für die lokale Organisation der Kirchenverwaltung überhaupt und die Regelung ihrer Beziehung zum kommunalen Organismus leitend gewesen ist. Es stehen sich hier zwei Systeme gegenüber: nach dem einen tritt bei Unzureichlichkeit der eigenen kirchlichen Fonds die Kirchengemeinde ein, welcher der Staat in geeigneten Fällen aus hiezu bestimmten stiftungsmäßigen und eigenen Fonds Subventionen leistet; nach der anderen steht hinter der Verpflichtung der Kirchenkasse die der Ortsgemeinde bezw. die direkte Verpflichtung des Staates selbst. Ersteres System liegt den Einrichtungen Englands[18]), der meisten deutschen Länder[19]) und in neuerer Zeit auch Oesterreichs zum Grunde; letzteres gilt in Frankreich und Belgien, wo die Kontinuität der Entwickelung durch die von der Gesetzgebung der Revolution zur Ausführung gebrachte Säkularisation der Kirchengüter unterbrochen wurde; die Rekonstruktion erfolgte hier auf der Grundlage der allgemeinen administrativen und kommunalen Organisation und unter Aufrechthaltung umfangreicher vom Staat in Gewährung eines theilweisen Ersatzes für das eingezogene Kirchenvermögen übernommener Verpflichtungen[20]); dies System, das während der Vereinigung der linksrheinischen Gebiete mit Frankreich bezw. durch das Eindringen der Grundsätze der französischen Gesetzgebung auch auf einen Theil Deutschlands übertragen wurde, ist doch vermöge der neueren Entwickelung der Gesetzgebung im räumlichen Bereich seiner Geltung wieder eingeschränkt worden[21]). — Hauptsächlich der Unterhaltung des kirchlichen Hauptgebäudes dient in England die von der kirchlichen — d. h. räumlich großentheils mit der Armen- und Wege-Kirchspielsgemeinde nicht zusammenfallenden — Pfarrgemeinde aufzubringende, aus mittelalterlichem Herkommen datirende und in neuerer Zeit mannigfach umgebildete Kirchensteuer — church rate —; in Deutschland ist der Proceß der Umwandlung der Naturalleistungen — Hand- und Spanndienste, Lieferung von Materialien —, durch welche früher, soweit die kirchlichen Fonds nicht ausreichten und Privatverpflichtete nicht vorhanden waren, die kirchliche Baulast — dieselbe umfaßt außer der Unterhaltung des kirchlichen Hauptgebäudes regelmäßig auch die der Pfarr- und Kirchendiener-Gebäude mit Zubehör, die des Friedhofs, wo derselbe sich im Eigenthum der Kirche befindet, — großentheils bestritten wurde, in eine Kirchensteuer nur theilweise zum Abschluß gekommen; insbesondere in den östlichen Provinzen Preußens haben jene Naturalleistungen, zumal in ausschließlich ländlichen Parochien, noch ein umfangreiches Gebiet der Anwendung; ebenso besteht hier das in der Regel auf größeren Gütern haftende, häufig aber auch von kommunalen Korporationen — Städten — ausgeübte Patronatsrecht als ein Faktor bei Tragung der kirchlichen Baulast in der Weise noch fort, daß der Berechtigte mit gewissen Leistungen bezw. einer Quote der Baukosten an dieser Last participirt. In Frankreich und Belgien ist in Ermangelung ausreichender Mittel der Kirchenkasse — Fabrik — die Ortsgemeinde die Baukosten zu tragen verpflichtet; die Kathedralkirchen, bischöflichen Paläste und Seminare unterhält in Frankreich der Staat, in Belgien die Provinz. — Viel später und in viel eingeschränkterem Umfange hat sich eine Verpflichtung der kommunalen Korporationen, zur Besoldung der Geistlichen und Kirchenbeamten im Wege der Steuerentrichtung Beiträge zu leisten, ausgebildet; sie fehlt in England ganz, wo soweit ermittelt werden konnte, die betr. Besoldungen lediglich in Bezügen aus dem stiftungsmäßigen Vermögen der kirchlichen Institute bezw. in sonstigen eigenen Einnahmen der letzteren und der kirchlichen Amtsträger beruhen; sie ist jedoch in einem großen Theil der deutschen wenigstens für diejenigen Fälle in Anwendung, in denen die gedachten stiftungsmäßigen und eigenen Einnahmen der kirchlichen Institute sich als unzureichend erweisen bezw. in denen das Besoldungsbedürfniß über die Dimensionen, in denen sich jene Einnahmen entwickelt haben, hinausgewachsen ist. In Frankreich und Belgien ist die Besoldung der Geistlichen im Allgemeinen Staatssache; nur die Besoldungen der Hülfsgeistlichen (Vikare) fallen den Ortsgemeinden zur Last.

---

18) Gneist, engl. Kommunal-Verfassung 2. Aufl. S. 472. Wright and Hobhouse, loc government S. 6.

19) Siehe insbes. preuß. Allg. Landrecht Th. II. Titel 12. Abschn. 9 und 10.

20) Dekret v. 30. Dec. 1809.

21) Preuß. Ges. v. 14. März 1880 betr. die Bestreitung der Kosten für die Bedürfnisse der Kirchengemeinden in den Landestheilen des linken Rheinufers.

2. Aufgabenkreis der örtlichen Sonder-Interessen.

1) Im Allgemeinen.

§ 31. Ein abschließendes Bild der Aufgaben, welche in den örtlichen Sonder-Interessen, d. h. den Sonder-Interessen des durch die kommunale Korporation zu einer Gemeinschaft verbundenen Personenkreises ihre Basis haben, läßt sich nicht geben; wenn im Wirkungskreise der Kommunalkörper die auf die staatlichen Aufgaben sich beziehenden Faktoren und Thätigkeiten das feste und bei den verschiedenen kommunalen Korporationen derselben Kategorien mehr oder weniger wiederkehrende Element darstellen, so lassen sich im Gegensatz hiezu die auf den örtlichen Sonder-Interessen beruhenden Aufgaben als das fluktuirende Element bezeichnen: während die auf jenen Theil der Aufgaben bezügliche Thätigkeit der Gemeinden in der Regel in den Vorschriften der Gesetze und der auf Grund derselben entwickelten Dienstpragmatik bis zu einem gewissen Grade einen gleichförmigen Charakter trägt, spiegelt sich in Art, wie der auf die Sonder-Interessen bezügliche Aufgabenkreis sich gruppirt, die Vielgestaltigkeit der lokalen Verhältnisse und des lokalen Lebens selbst wieder. Es kann sich daher hier nur um eine Andeutung der Hauptrichtungen handeln, nach denen sich die auf jenen Sonder-Interessen beruhenden Aufgaben entwickelt haben: solche Hauptrichtungen lassen sich nach den durch den Gegensatz zwischen Stadt und Land gegebenen Grundtypen des Erwerbs- und socialen Lebens zwei unterscheiden: es sind dies einmal die auf die Gemeinschaft der agrarischen Interessen und sodann die auf den Interessen, wie sie dem specifisch städtischen Gemeinleben eigenthümlich sind, sich beziehenden Sonder-Aufgaben: beide Richtungen sollen hier in allgemeinen Zügen charakterisirt werden. Im Wirkungskreise der Kommunal-Verbände höherer Ordnung, nehmen die auf die lokalen Sonder-Interessen bezüglichen Aufgaben nur eine untergeordnete Stellung ein: wo derartige Zwecke auch für größere Bezirke durch korporative Einrichtungen verfolgt werden — öffentliche Brandversicherungs-Societäten, Kredit-Verbände —, pflegt dies im Wege gesonderter neben den kommunalen Verbänden hergehender Organisationen zu geschehen.

2) Aufgabenkreis der agrarischen Interessen.

§ 32. Gliederung. Derselbe setzt sich aus zwei Elementen zusammen, von denen das eine als das ältere, das andere als das modernere bezeichnet werden kann: das eine begreift die Aufgaben in sich, die sich aus der altbegründeten Rechtsgemeinschaft der Gemeindegenossen oder aus der auf dem Grundbesitz im Gemeindebezirk als solchem beruhenden Interessengemeinschaft ergeben: das andere enthält die Aufgaben, welche für Besitzer von Grundstücken gleicher kultureller Lage durch die aus der Gemeinsamkeit dieses thatsächlichen Verhältnißes hervorgehende Interessengemeinschaft begründet werden. Ich werde die ersteren unter der Bezeichnung: Aufgaben der agrarischen Interessen im e. S., die letzteren unter der Bezeichnung: Aufgaben der landwirthschaftlichen Kultur-Interessen bezeichnen.

§ 33. 1) Aufgabenkreis der agrarischen Interessen im e. S. Die Richtung, nach welcher sich die Agrarverhältnisse in dem letzten Jahrhundert bei den Kulturvölkern entwickelt haben, ist die der fortschreitenden Umwandlung von gemeinsamem Eigenthum und gemeinsamer Nutzung in individuelles Eigenthum und individuelle Nutzung gewesen: dem entspricht es, daß während früher ein großer Theil des Landwirthschaftsbetriebs durch eine bestimmte sich an die Gemeinde-Verfassung anlehnende und mit jener in Wechselbeziehung stehende Regelung gebunden war und sich daher unter wesentlicher Betheiligung der Gemeinde als solcher vollzog, in neuerer Zeit die Gemeinsamkeit des Eigenthums überhaupt zur Ausnahme geworden ist: auch insoweit eine solche Gemeinsamkeit erhalten geblieben ist, ist doch die Nutzung überwiegend eine individuelle: die Modalitäten dieser Nutzbarmachung vom gemeinsamen oder Gemeinde-Eigenthum stehen in engem Zusammenhange mit der Finanz-

wirthschaft der Gemeinden und werden daher vorzugsweise im Abschnitt von den privatschaftlichen Einnahmen der Gemeinden Erwähnung finden; zuweilen deckt die Rechtsgemeinschaft mit der Gemeinde-Korporation insoweit sich nicht, als erstere sich auf einen engeren Kreis innerhalb der Gemeinde — Altgemeinde, Nutzungsgemeinde — beschränkt, der alsdann mit besonderer Organisation versehen zu sein pflegt. Es konkurrirt hernach die Gemeinde als solche bei dem eigentlichen Betriebe der Landwirthschaft nur wenig: ihre desfallsige Wirksamkeit beschränkt sich heute in der Mehrzahl der Fälle auf die Unterhaltung gewisser dem landwirthschaftlichen Betriebe der Gemeinde-Genossen dienenden Realobjekte als Dorfschmieden, Hirtenhäuser, Weideplätze, Viehtränken und auf die Gewinnung des zur Wahrung der gemeinsamen Interessen nöthigen Personals — Dorfhirten, Feldhüter —: insbesondere ist die Unterhaltung des Flurschutzpersonals heute eine allgemeine, vielfach ebenso was die Qualifikation und Pflichten dieses Personals als was die Aufbringung der Besoldung anlangt, durch gesetzliche oder allgemeine Normen geregelte Aufgabe der Gemeinden. Eine häufig in den Wirkungskreis der Landgemeinden übernommene Leistung ist die Anschaffung oder Unterhaltung von Zuchtvieh: in anderen Fällen beruhen die bezüglichen Einrichtungen auf der Vereinigung des Interessentenkreises innerhalb der Gemeinde, welcher alsdann unter Umständen mit einer dem beregten Zweck entsprechenden besonderen Organisation versehen ist.

Eine besondere Art von innerhalb der Gemeinde bestehender Nutzungsgemeinschaft ist die für die Verwerthung des Jagdrechts bestimmte, wie sie von einer Anzahl deutscher Gesetzgebungen als normale Einrichtung aufgenommen worden ist, sei es nun daß diese Genossenschaft durch besondere Organe, sei es daß sie durch den Vorstand der Ortsgemeinde vertreten wird; daß Bedürfniß einer solchen besonderen Gemeinschaft ist dadurch gegeben, daß die betr. Gesetzgebungen die selbständige Ausübung des dem Grundeigenthümer als solchen zustehenden Rechts an eine gewisse, bei der Mehrzahl der Besitzer regelmäßig nicht vorhandene, vorzugsweise in einem bestimmten Flächeninhalt ihres Besitzes bestehende Qualifikation knüpfen, so daß es für die mit dieser Qualifikation nicht versehenen Besitzer der Veranstaltung einer kollektiven Vertretung bedarf. Der Aufgabenkreis dieser Genossenschaft beschränkt sich auf diese in der Regel durch Verpachtung stattfindende Verwerthung des Jagdrechts und die Einziehung und Vertheilung der Einnahmen; für die Finanzwirthschaft der Gemeinden sind sie daher nur von geringem Interesse.

§ 34. Aufgabenkreis der gemeinsamen landwirthschaftlichen Kultur-Interessen[22]). Während jener auf der Rechts- und Nutzungsgemeinschaft innerhalb der Gemeinde als solcher beruhende Aufgabenkreis ein in der Abnahme begriffenes Element des kommunalen Wirkungskreises bildet, ist die Bedeutung der auf die Förderung der Kultur-Interessen bezüglichen Aufgaben, wie sie in den landwirthschaftlichen Schutz- und Meliorations-Verbänden erstrebt werden, im Wachsen. Auch diese Verbände decken sich unter Umständen räumlich mit den Ortsgemeinden: Angesichts des Umstandes indessen, daß die Abgrenzung der Grundstücke, welche bei den qu. Anlagen interessirt sind, sich durch Lage, Kulturart und sonstige von der Gemeinde-Angehörigkeit unabhängige Momente bestimmen, ist es das bei Weitem häufigere, daß sie einen mit dem Gemeindegebiet räumlich nicht zusammenfallenden Kreis umfassen: regelmäßig ist die Organisation auch wenn die räumlichen Gebiete zusammenfallen, eine von den ortsgemeindlichen gesonderte. Die ältesten der hierher gehörigen Bildungen sind fast überall die Genossenschaften zur Anlegung und zur Unterhaltung von Deichen und Entwässerungskanälen; weit neuer und meist erst diesem Jahrhundert angehörig ist die Idee der Bildung von Verbänden zur Herstellung von Bewässerungs- und anderweitigen Meliorations-Anlagen; während in den älteren Instituten

22) Siehe außer den schon citirten Werken von Wright and Hobhouse — S. 67 fg. — Block. dict. de l'adm. franç. s. v. associations syndicales, besonders Gierke, das deutsche Genossenschaftsrecht S. 771 fg.

dieser Art der genossenschaftliche Gedanke prävalirt und der Verband als ein die Persönlichkeit der Genossen mit ergreifende Gemeinschaft erscheint, überwiegt bei den neueren Bildungen der Gedanke der vom Staat vermöge seines Herrschaftsverhältnisses ins Leben gerufenen Veranstaltung im gemeinsamen Interesse, ein Gedanke, der namentlich auch in der Begrenzung der Beitragspflicht auf ein festes, in der Regel nach dem Interesse sich abstufendes Maß Ausdruck findet. Eine Sonderung in der Behandlung durch die Gesetzgebung pflegt hierbei zwischen den in erster Linie die Abwehr von Gefahren und Schäden und den lediglich auf Verbesserungen abzielenden Verbänden zu bestehen: während jene meist in der Weise geregelt sind, daß durch die Willensmeinung der Majorität der Interessenten auch die Minorität zum Anschluß genöthigt oder daß auch abgesehen hiervon vom Staate ein Zwang zur Bildung des Verbandes ausgeübt werden kann, ist bei diesen in der Regel der individuellen Willensbestimmung ein größerer Spielraum eingeräumt. Die Natur des Zweckverbandes prägt auch in der Finanzwirthschaft dieser Genossenschaften sich aus, die bei aller Größe des Umfangs, welchen die einzelnen Operationen unter Umständen erreichen können, doch einen sehr einfachen Typus zu bewahren pflegt.

In England fehlt es, soweit ich habe ermitteln können, an allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen, welche die Bildung von Meliorationsgenossenschaften regeln; wo solche — namentlich Bewässerungs-Genossenschaften bestehen, beruhen sie auf Lokal-Akten. Dagegen giebt es solche allgemeine Normen in Betreff der Bildung von Genossenschaften für die Unterhaltung von Deichen, Entwässerungs- und Drainirungs-Anlagen; das älteste der die Genossenschaften für die beiden ersteren Zwecke autorisirender Gesetze — sewers commission acts — gehört dem J. 1531 an: eines der neueren bezüglichen Gesetze, das v. 1841 — 4 u. 5 Vict. c. 45 — sanktionirt als Maßstab für die Vertheilung der Lasten das Interesse, mit dem die einzelnen Grundstücke betheiligt sind; die Drainage-Act von 1861 — 24 u. 25 Vict. c. 133 — autorisirt zwei Arten von Zwangskorporationen zum Behuf der Herstellung und Unterhaltung von Drainage- aber auch von sonstigen Schutz- und Entwässerungs-Anlagen; dort wo städtische oder ländliche Gesundheitsbehörden bestehen, sind diese zugleich die durch die Schutzmaßregeln gegen Wasser und zur Unterhaltung der Ableitungskanäle autorisirten Organe. — Ebenso ist in Frankreich die Wahrnehmung der bezüglichen Interessen Sache besonderer genossenschaftlicher Verbände, die hier die Namen association syndicales tragen: die frühere Gesetzgebung hatte bei diesen zwischen société forcées und sociétés libres unterschieden, einer Bezeichnung, die das Ges. von 21. Juni 1865 durch die von associations autorisées und associations libres ersetzt hat: erstere werden durch Dekret des Präfekten gebildet, letztere beruhen auf freier Vereinigung, während die letztere Form Willensübereinstimmung aller Interessenten voraussetzt, wird bei der ersteren die mangelnde Willens-Einstimmigkeit durch obrigkeitliche Anordnung ersetzt: es dürfen aber die associations autorisées nur die Unterhaltung von Deichen, Reinigung, Vertiefung und Regularisirung von Wasserläufen, Austrocknung von Sümpfen, Assainirung ungesunder Ländereien oder endlich Unterhaltung der zum Betriebe der Salzteiche erforderlichen Gräben zur Aufgabe haben; Verbände, welche bloße Meliorationszwecke erstreben, insbesondere Bewässerungs- und Drainirungs-Anlagen zu ihrer Aufgabe machen, sind nur als associations libres zulässig. In den Reglements dieser Genossenschaften, mögen sie nun als obrigkeitlich autorisirte oder als freie existiren, ist vor Allem über den Umfang der zu verfolgenden gemeinsamen Aufgaben bezw. der zu veranstaltenden Arbeiten, über den Modus der Vertheilung der Kosten bezw. der Arbeitsleistungen auf die Mitglieder und die Art der Vertretung der letzteren im Syndikat Bestimmung zu treffen. — Auch in Deutschland bilden die zum Schutz gegen Ueberschwemmung errichteten Genossenschaften, vor Allem die Deichverbände die älteste Form der hieher gehörigen Bildungen: die Grundlage dieser Genossenschaften war von jeher eine reale, indem die Eigenschaft eines Mitglieds durch den Besitz eines dem Interessenkreise angehörigen Grundstücks bedingt wurde und mit diesem Besitz zusammenfiel; während indessen früher der Charakter einer privatrechtlichen Realgenossenschaft häufig prävalirt, trat später immer mehr der Charakter einer öffentlich-rechtlichen Anstalt in den Vordergrund: dem entspricht es, daß während früher die Deichlast vielfach privatrechtlich getheilt war, so daß sie für jedes Mitglied eine einzelne räumlich abgegrenzte Strecke umfaßte und der Verband sich nur durch die bei außerordentlichen Beschädigungen eintretende Beihülfe und durch die sog. Nothülfe bethätigte, später die Unterhaltung als eine von der Einheit des Verbandes ausgehende erscheint und die Geld- und Arbeitsleistungen die Natur der Steuer angenommen haben: die Vertheilung derselben ist wesentlich nach Opportunitäts- und Billigkeits-Momenten geregelt; vorzugsweise bildet der Umfang des Interesses, die Größe des Grundbesitzes den Maßstab. Diesen Charakter von wesentlich öffentlich-rechtlichen, die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben sich zum Ziele setzenden Verbänden haben auch die anderen Meliorations-, Wiesenbau- und Drain-Genossenschaften: nur theilweise haben die Gesetzgebungen hier das Princip eines den freiwilligen Beitritt einer dissentirenden

Minorität oder die Willensübereinstimmung überhaupt ergänzenden Zwanges sanktionirt: während die preuß. Gesetzgebung einen solchen bei der Gründung der Meliorations- und Bewässerungsgenossenschaften zuläßt, können Genossenschaften zum Behuf der Ausführung und Unterhaltung von Drain-Anlagen nur durch Willensübereinstimmung aller Betheiligten zur Existenz gelangen. Noch weniger als bei den Deichgenossenschaften haben bei der Tragung der Unterhaltungslast Naturalleistungen der Mitglieder hier Spielraum: ihre Betheiligung erfolgt weit vorwiegend durch Entrichtung von Steuern, deren Vertheilungsmaßstab auch hier noch dem Interesse geregelt zu sein pflegt.

3) Aufgabenkreis der besonderen städtischen Sicherheits-, Wohlfahrts- und Annehmlichkeits-Interessen.

§ 35. Allgemeine Charakterisirung und hauptsächliche Richtungen. Das engere Beisammenwohnen einer auf einem begrenzten Raume angesiedelten größeren Anzahl von Menschen, wie es die charakteristische Voraussetzung des städtischen Lebens bildet, erzeugt eine Reihe von Momenten, welche auf die Erweiterung des Aufgabenkreises der kommunalen Korporationen von Einfluß sind: diese Momente sind entweder objektive oder subjektive. Zu den ersteren gehört eine Reihe von dem städtischen Leben eigenthümlichen thatsächlichen Verhältnissen, welche besondere Anforderungen an die Verwaltungsthätigkeit hervorrufen: so erheischt der Umstand, daß innerhalb der dichter in einander gedrängten Bevölkerung und bei dem engeren Beisammenliegen der Wohnungen und Gebäude Krankheitsstoffe sich rascher verbreiten oder Feuersbrünste leichter große Dimensionen annehmen, besondere Einrichtungen und Mittel der Abhilfe; ein subjektives Moment dagegen ist die Erhöhung der Ansprüche, wie sie sich aus der besonderen Art jenes örtlichen Gemeinlebens, der größeren Verbreitung von Wohlstand und Bildung innerhalb derselben, den Eigenthümlichkeiten des geselligen und Erwerbslebens ergiebt: die Anforderungen, welche sich auf eine geschmackvolle Ausstattung von Straßen und Plätzen, auf das Vorhandensein von Erholungsorten und Spaziergängen, sowie auf Anstalten für die Befriedigung der Unterhaltungs- und Bildungsbedürfnisse beziehen, bieten Beispiele dar. Die Gesammtheit der auf solchen dem städtischen Leben eigenen theils objektiven Verhältnissen theils subjektiven Ansprüchen beruhenden Aufgaben stellt den Aufgabenkreis dar, welchen ich als den auf die besonderen städtischen Sicherheits-, Wohlfahrts- und Annehmlichkeits-Interessen bezüglichen bezeichnet habe: es liegt in der Natur des Einflusses, welchen das subjektive Moment hier behauptet, daß dieser Kreis eine Graduation einschließt, welche von der Befriedigung von Existenz- zu der bloßer Genuß- und Luxusbedürfnisse aufsteigt. Einen eigenthümlichen Charakter giebt diesem specifisch städtischen Aufgabenkreise vielfach auch die besondere Form der Veranstaltungen, durch welche ein großer Theil der hier erforderlichen Leistungen erzielt wird: es sind dies nicht selten technische, erheblichen Kapitalaufwand erheischende Einrichtungen, da bei dem sich auf kleinem Raume vereinigenden großen Umfange einerseits des Bedarfs, andererseits der Leistungsfähigkeit oft die Voraussetzungen gegeben sind, unter denen die Vortheile des Großbetriebes zu besonderer Geltung gelangen.

Seinem materiellen Inhalt nach vertheilt sich nun dieser besondere städtische Aufgabenkreis nahezu über das ganze Gebiet der ortsgemeindlichen Verwaltung; zu einem Theil setzt er sich aus Anforderungen zusammen, welche den für die Gemeinden gemeinsamen gewissermaßen nur als ein Plus hinzutreten. Letzteres gilt beispielsweise von dem Geschäftskreise der in größeren Städten bestehenden Polizeiverwaltungsbehörden, welche neben den i. e. S. polizeilichen Obliegenheiten zahlreiche andere, auf die Wohlfahrts- und Annehmlichkeits-Interessen der städtischen Einwohner bezügliche Aufgaben zu erfüllen haben; ein weiteres Beispiel enthalten die schon früher erwähnten Mehrleistungen, welche das Feuerlöschwesen der größeren Städte gegenüber dem für kleinere Gemeinden ausreichenden erfordert. Vorzugsweise sind jedoch drei Gebiete, innerhalb deren das städtische Leben seine besondere,

die Gestaltung der administrativen Bedürfnisse beeinflussende Bedeutung äußert: es sind dies das Verkehrs- und Cirkulations-, das Gesundheits- und das Bildungswesen.

1. Verkehrswesen. Die Kommunikationswege — Straßen, Plätze, Promenaden u. s. w. — der Stadt haben besonderen Anforderungen nach einer doppelten Richtung hin zu genügen: einmal in der Richtung auf Brauchbarkeit für den unter Umständen große Dimensionen annehmenden Verkehr; sodann in der Richtung einer den gesundheitlichen Rücksichten, den Geschmacks-Anforderungen u. s. w. entsprechenden Beschaffenheit und Ausstattung. Die nach diesen Richtungen sich ergebenden Gesichtspunkte schon bei der Anlegung zur Geltung zu bringen, ist wegen des weit in die Zukunft hinaus sich erstreckenden Einflusses der ersten Einrichtung von besonderer Wichtigkeit; es ist daher die Anlegung der Straßen in den Städten, zumal den größeren, heute allgemein Sache der öffentlichen Verwaltung, dergestalt, daß eine Betheiligung der angrenzenden oder sonst interessirten Grundbesitzer nur in Form von Geldleistungen bezw. Diensten stattfindet. Die Unterhaltung der Straßen in einem den Bedürfnissen des Verkehrs entsprechenden Zustande begreift die Operationen der Unterhaltung des Pflasters, der Reinigung, der Besprengung und Beleuchtung in sich. Die Unterhaltung des Pflasters ist ebenfalls regelmäßig Sache der öffentlichen Verwaltung; die Betheiligung der Adjacenten, die sich meist auf Beiträge zur Unterhaltung des Trottoirs beschränkt, pflegt auch hier eine lediglich finanzielle zu sein. Die Reinigung ist sehr verschieden geregelt: bald ist sie ganz oder theilweise — häufig innerhalb des sogenannten Bürgersteigs — Sache der adjacirenden Eigenthümer, denen dann öfter durch private oder auch durch unter Leitung der kommunalen Verwaltung stehende Unternehmungen Gelegenheit gegeben wird, diese Arbeiten für ihre Rechnung durch geeignete Kräfte zur Ausführung bringen zu lassen; bald bewirkt die öffentliche Verwaltung die Reinigung sei es ohne sei es mit finanzieller Betheiligung der angrenzenden Eigenthümer. Die Besprengung der Straßen ist oft mit der Reinigung verbunden, oft jedoch auch in besonderer Weise geregelt und erfolgt entweder durch Privatunternehmungen oder durch die städtische Verwaltung: letzteres ist Regel, wenn die Ausführung derselben mit den öffentlichen Wasserwerken in Verbindung gesetzt werden kann. Für die Straßenbeleuchtung wird in — zumal in Deutschland — zunehmendem Umfange durch Veranstaltungen der Gemeinden — Gasfabriken, Anstalten zur Herstellung elektrischer Beleuchtung — gesorgt.

2. Gesundheitswesen. Unter den hierher gehörigen Veranstaltungen stehen diejenigen voran, welche sich auf die Zuführung einer hinreichenden Menge einestheils von Trinkwasser guter Qualität, anderntheils einer genügenden Quantität von für Zwecke der Reinigung, Spülung u. s. w. verfügbaren Wassers beziehen, sowie diejenigen, welche die Entfernung der Fäkalstoffe aus der Stadt zum Gegenstande haben: die große Bedeutung, welche die heutige medicinische Wissenschaft der Trinkwasser-Versorgung zuerkennt, verbunden mit den administrativen und finanzwirthschaftlichen Vorzügen, wie sie öffentlichen Anlagen dieses Behufs zukommen, hat in einem ausgedehnten Maßstabe in den Städten — siehe unten S. 610 fg. — zur Errichtung öffentlicher Wasserwerke geführt, welche die von Privatunternehmungen ausgehenden desfallsigen Einrichtungen verdrängen. Das Gleiche gilt von den Einrichtungen zur Entfernung der Fäkalstoffe, auf deren rationeller Regelung ebenfalls nach den in der medicinischen Wissenschaft zur Zeit herrschenden Auffassungen der größte Werth gelegt wird; diese Einrichtungen sind verschieden je nachdem denselben das sog. Abfuhr- oder das Kanalisations-System in seinen verschiedenen Abwandlungen zu Grunde liegt. Nicht nur wegen des sehr erheblichen Kapitalaufwandes, welche die Herstellung von Kanalisations-Anlagen erfordert, sondern auch wegen des großen Umfanges, in welchem dabei eine Verfügung über öffentliches Straßen- u. s. w. Terrain stattfinden muß, ist die Ueberlassung der Errichtung und des Betriebes solcher Anlagen durch Privatunternehmungen nahezu ausgeschlossen.

3. Bildungswesen. In den Städten besteht einmal vermöge der engeren Berührung, in der hier zahlreiche einer höheren Bildung theilhaftige Elemente mit anderen Schichten des Volkes kommen, und sodann vermöge der größeren Ansprüche, welche das städtische sociale und Erwerbsleben an die Ausbildung der intellektuellen Eigenschaften und des Geschmackes stellt, ein umfangreicheres Bildungsbedürfniß: es bieten sich aber auch hier durch die Möglichkeit der Errichtung öffentlicher Anstalten, die vielen zugänglich sind, die Mittel dar, dies Bedürfniß in sehr viel wirksamerer Weise, als es in kleineren Gemeinden möglich sein würde, zu befriedigen: die Herstellung von über das Unterrichtswesen i. e. S. hinausgehenden Bildungsanstalten, als Lesehallen, Museen u. s. w., ferner die Aufstellung von Kunstdenkmälern an öffentlichen Plätzen, die Fürsorge für einen monumentalen Charakter gewisser Bauten sind demnach Gegenstände, welche, soweit die Privatbetheiligung nicht ausreicht, in den Wirkungskreis insbesondere größerer städtischer Gemeinden gehören.

Der hier zusammengestellte Aufgabenkreis der besonderen städtischen Wohlfahrts- u. s. w. Interessen ist derjenige, welcher in England im Wesentlichen die Wirkungssphäre der Stadtkorporationen bezw. der anderen stadtähnlichen Organismen ausmacht: während hier daher dieser Aufgabenkreis gewissermaßen durch eine besondere Organisation vertreten ist, gehört es zum Charakteristischen der kontinentalen Einrichtungen, daß jener Aufgabenkreis sich mit den von den Gemeinden zu erfüllenden staatlichen Aufgaben zu einem geschlossenen und in sich organisch zusammenhängenden Ganzen vereinigt.

3. Das Princip in der Bildung des Aufgabenkreises.

Literatur: Wagner, Finanzwissenschaft, Bd. I. S. 56 und Allgemeines und theoretische Volksw.lehre Band I. — Grundlegung — § 175 fg. v. Reitzenstein, über indir. Verbrauchssteuern der Gemeinden, Conrads Jahrb. für Nat.-Oek. N. F. Bd. VIII. S. 1 fg.

§ 36. Von einem Princip für die Bildung eines kommunalen Wirkungskreises läßt sich nach einer doppelten Richtung sprechen: es kann von einem solchen in Bezug auf den materiellen Inhalt dieses Wirkungskreises und in Bezug auf die Formen, in denen die Aufnahme der einzelnen Gegenstände in jenem Wirkungskreis erfolgt, die Rede sein: das eine mag hier unter der Bezeichnung des materiellen, das andere unter der des formellen Princips begriffen werden. Die Entwickelung beider ist zu scheiden

I. Materielles Princip.

1) Im Allgemeinen.

§ 37. Der Wirkungskreis des Kommunalkörpers ist entweder eine Konsequenz der in ihm enthaltenen Rechtsgemeinschaft oder er beruht auf außerhalb dieser Konsequenz liegenden Momenten. Das Vorstehende hat gezeigt, daß der auf der Rechtsgemeinschaft der Gemeindegenossen beruhende Theil der Wirkungssphäre ein in seinem Umfange im Allgemeinen zurückgehender, daß dagegen der Theil des Wirkungskreises, welcher in der Participation der Kommunalkörper in der Erfüllung der Staatsaufgaben und in der Verwirklichung der aus den besonderen lokalen Wohlfahrtsinteressen sich ergebenden Zwecke beruht, ein wachsender ist. Für diese letzteren beiden Elemente des Wirkungskreises ist daher das Princip der Abgrenzung vorzugsweise zu finden. Aber schon die Art, wie jenes Wachsthum sich auf die verschiedenen Kategorien der Kommunalkörper vertheilt, deutet auf eine verschiedene principielle Grundlage desselben bei beiden Elementen hin: während in Bezug auf den Antheil der Gemeinden an der Erfüllung der Staatsaufgaben eine bei aller Verschiedenheit des Umfanges doch bis zu einem gewissen Maße den verschiedenen Kategorien der kommunalen Korporationen gemeinsame Zunahme konstatirt worden ist, hat ein Anwachsen des auf den besonderen lokalen Interessen beruhenden Elements des Wirkungskreises meist nur bei der begrenzteren Anzahl solcher kommunaler Organismen, in denen jene Interessen sich besonders koncentriren, stattgefunden: in Bezug auf die Gestaltung des einen Theils des Wirkungskreises tritt daher mehr eine Tendenz der Gleichförmigkeit, in der des

andern mehr die Tendenz einer die Besonderheiten der Verhältnisse zum Ausdruck bringenden Mannigfaltigkeit hervor.

2) Insbesondere.

§ 38. a) 1. Staatliche Aufgaben. Zur Feststellung eines Maßes, mit welchem an der Erfüllung der auf die Verwirklichung des Staatszweckes bezüglichen Aufgaben die kommunalen Organismen zu betheiligen wären, läßt sich von der Konsequenz der allgemeinen staatsrechtlichen Grundsätze aus nicht gelangen; die Abgrenzung dieser Betheiligung steht vielmehr unter dem Gesichtspunkte der Opportunität, von welcher entweder in administrativer oder in politischer Hinsicht gesprochen werden kann, je nachdem Momente, welche sich auf die zweckentsprechende Herstellung der Leistungen oder die sachgemäße Vertheilung der Lasten, oder solche, welche sich auf die Durchführung des Grundcharakters des Staates beziehen, entscheidend sind. Die Sonderung beider Gesichtspunkte liegt der Unterscheidung zwischen denjenigen beiden Principien zum Grunde, unter deren Einwirkung sich die Erweiterung der kommunalen Korporationen an den Staatsaufgaben in neuerer Zeit vollzogen hat, deren Tragweite jedoch eine über die Regelung des Antheilsverhältnisses an der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zwischen Staat und kommunalen Korporationen hinausgehende ist: die Principien der Decentralisation und der Durchführung der Selbstverwaltung. Die Aufstellung des ersteren Princips hat ihren Ausgangspunkt von der Häufung des administrativen Materials genommen, wie sie ein Korrelat der Kulturentwicklung und der mit ihr in engster Wechselbeziehung stehenden Vervielfältigung der Verwaltungsaufgaben ist: diese Vervielfältigung erfordert, daß, um die Möglichkeit einer Uebersicht und grundsätzlichen Leitung für die höheren Instanzen zu erhalten, in thunlichstem Umfange eine Verweisung des Details und der Verantwortlichkeit für die Erledigung desselben an die mit begrenzter lokaler Zuständigkeit versehenen Organe und Korporationen erfolge, welche eben vermöge der größeren Beschränktheit ihres Kreises und ihrer größeren Vertrautheit mit den örtlichen Verhältnissen sowie der näheren Beziehung, in der sie zu den lokalen Interessen stehen, das wachsende Material eher zu beherrschen, die einzelnen Angelegenheiten sachgemäßer zu erledigen, die Mittelbeschaffung zweckentsprechender zu bewirken in der Lage sind. Das Princip der Selbstverwaltung ruht auf dem im Wesen des modernen Staats begründeten Postulate einer ausreichenden Betheiligung des staatsbürgerlichen Elements bei Ausübung und Kontrole der Verwaltungsfunktionen; eine solche Betheiligung hat die möglichst volle Bemessung der Wirkungssphäre der lokalen Korporationen zur Voraussetzung; nur in den engeren lokalen Verbänden kann diese Betheiligung, deren Schwerpunkt ebenfalls in den nahen Beziehungen zu Verhältnissen und Interessen beruht, zu intensiver und das Gleichgewicht zwischen staatlicher Leitung und dem Wirken selbständiger lokaler Kräfte sichernder Geltung gelangen. Auf dem Zusammenwirken beider Principien beruht die Erweiterung des Antheils, welcher den kommunalen Korporationen in der Erfüllung der Staatsaufgaben im Laufe der modernen Entwicklung zugefallen ist: diese Erweiterung hat um so mehr eine Ausdehnung des Wirkungskreises der Kommunalkörper überhaupt zur Folge gehabt, als an und für sich vermöge der mit der Kulturentwicklung zusammenhängenden Vervielfältigung und Ausgestaltung der staatlichen Aufgaben die Leistungen, deren es zur Erfüllung der letzteren bedarf, umfangreichere geworden sind. Die Vorzüge, welche durch jene Erweiterung des auf die Kommunalkörper entfallenden Antheils an den staatlichen Aufgaben nach den vorbezeichneten Gesichtspunkten erzielt werden, haben allerdings nicht selten eine Kehrseite darin, daß einestheils die Handhabung der bezüglichen Verwaltungszweige eine ungleichere wird, andererseits aber auch die Kosten derselben, weil sie in erster Linie engere Verbände treffen, sich ungleichmäßiger vertheilen: als Korrektiv pflegt daher neben jener Erweiterung einestheils

eine Steigerung und intensivere Geltendmachung der staatlichen Aufsichtsbefugnisse, andererseits eine Ausdehnung der Betheiligung der größeren Verbände bezw. des Staats an den Kosten der Kommunalverwaltung herzugehen.

§ 39. 2. Ausgaben der besonderen lokalen Wohlfahrtsinteressen. Auch die Aufnahme von Ausgaben, welche sich auf diese Interessen beziehen, aus der Sphäre der privaten Betheiligung in den Wirkungskreis der kommunalen Korporationen richtet sich im Allgemeinen nach der Opportunität: diese Uebernahme ist nur dann, wenn die Erfüllung der Ausgaben durch die kommunale Verwaltung zweckmäßiger als im Wege der privaten Thätigkeit erfolgen kann, aber auch unter dieser Voraussetzung nur insoweit gerechtfertigt, als nicht die in dieser Richtung zu erreichenden Vortheile durch Nachtheile, die nach anderen Seiten hin entstehen, überwogen werden: solche Nachtheile können namentlich auch in Eingriffen in die Rechtssphäre der Einzelnen bestehen, mit denen jene Ausgabenerfüllung verbunden ist und die, wo sie stattfinden, nur in der besonders zwingenden Art des Bedürfnisses, um dessen Befriedigung es sich handelt, ihre Rechtfertigung finden können: dieser durch die Natur des Bedürfnisses gegebenen Abstufung trägt u. A. die vorerwähnte, bei den landwirthschaftlichen Kulturgenossenschaften Platz greifende Unterscheidung Rechnung, vermöge deren die Voraussetzungen, unter denen die Einzelnen zum Beitritt genöthigt werden können, bei den auf Abwehrung von Schäden abzielenden Genossenschaften geringer sind als bei denen, welche bloße Meliorationszwecke verfolgen. Eine besonders reichhaltige Bethätigung des in der eben dargelegten Weise zu verstehenden Opportunitätsprincips enthält die Abgrenzung jenes auf die besonderen städtischen Wohlfahrtsinteressen bezüglichen Wirkungsgebiets; der Momente, auf welche die Entwicklung desselben zurückzuführen ist, habe ich im vorstehenden Abschnitte gedacht; sie beruht auf dem durch die Besonderheiten des städtischen Lebens bedingten Hervorwachsen einer Anzahl von Bedürfnissen, für deren Befriedigung die private Thätigkeit, der bei einfacheren Verhältnissen die Vorsorge überlassen werden kann, nicht mehr genügt, keineswegs dagegen auf einer bereits konstatirten allgemeinen Inferiorität der privatwirthschaftlichen Güterproduktion selbst. Allerdings sind, um jenen Bedürfnissen Befriedigung zu sichern, nicht selten Anlagen erforderlich, in welchen ein beträchtliches Kapital Verwendung findet und welche neben der Erfüllung von Ausgaben allgemeinen Interesses auch privatwirthschaftliche Seiten ihrer Wirksamkeit haben, insbesondere, was ihren Betrieb anlangt, manche Analogien mit den Anstalten der Privatindustrie bieten; namentlich gilt dies von den Gasbereitungs- und Wasserleitungsanstalten, welche theilweise Güter zum Zweck entgeltlicher Verwerthung herstellen; auch soweit die kommunalen Korporationen in einzelnen Fällen Transportunternehmungen veranstalten, nähern sich die bezüglichen wirthschaftlichen Operationen denen der Privattransportanstalten: dennoch scheint es nicht richtig, diese Vorgänge als Anfänge einer allmäligen theilweisen Aufsaugung der privaten Güterproduktion durch die gemeinwirthschaftliche der kommunalen Korporationen zu betrachten: was bis jetzt an Anstalten gedachter Art existirt, bewegt sich innerhalb gewisser weniger Grundtypen, denen durchgehends eine prävalirende Beziehung zu den öffentlichen Zwecken und den Verwaltungsaufgaben eigenthümlich ist. Gerade in dieser ihnen gemeinsamen Voraussetzung ist es begründet, daß sie einer erheblichen Vermehrung nicht fähig sind. Demnach fehlt es bisher noch an einer Grundlage zu der Annahme, daß die Erscheinung jener mit der wachsenden Zahl der Bedürfnisse, für deren Befriedigung die Kraft des Einzelnen unzureichend wird, sich ergebenden zunehmenden Erweiterung des kommunalen Wirkungskreises gegenüber der privaten Thätigkeit, wie sie hauptsächlich in den größeren Städten beobachtet worden ist, auch im Gebiet der Güterproduktion als solcher sich geltend mache oder in dasselbe hinübergreife: es beschränkt sich der Vorgang jener Erweiterung zur Zeit vielmehr auf gewisse dem Gebiet der lokalen Wohlfahrts- und Annehmlichkeitszwecke bezüglichen administrativen Aufgaben, durch deren Aufnahme der Wirkungskreis einzelner kommunaler Korporationen in größerem Umfange als der der privaten Thätigkeit zu wachsen scheint: eine Fixirung dieser Verschiebung in einem Zahlenverhältniß ist jedoch unmöglich, weil die Progression der Entwickelung der privatwirthschaftlichen Thätigkeit innerhalb der Güterproduktion sich größtentheils der ziffermäßigen Feststellung entzieht.

Hiernach lasse ich dahingestellt, in wieweit das von Wagner an der angeführten Stelle der Grundlegung auch für das Gebiet der Güterproduktion angenommenen Gesetz von der wachsenden Ausdehnung der Staats- bezw. öffentlichen Thätigkeiten gegenüber der Privatthätigkeit richtig ist. Für die Wirthschaft der Kommunalkörper und der Ortsgemeinden insbesondere erachte ich die Geltung des Gesetzes in dieser Ausdehnung nicht für nachgewiesen.

§ 40. Einfluß der Zusammenfassung beider Aufgabenkreise innerhalb desselben Organismus. Ein Moment für die materielle Gestaltung des Aufgabenkreises liegt endlich in der Verbindung, in welche die verschiedenen Elemente desselben durch die kommunale Organisation selbst gebracht werden. Die Wirksamkeit der kommunalen Korporationen findet ihre höchste Stufe darin, daß sie die größtmöglichste Mannigfaltigkeit der aus dem lokalen Gemeindeleben sich ergebenden oder an dasselbe sich anknüpfenden Ausgaben zu einer möglichst vollkommenen Einheit verbindet; je mehr dies der Fall, desto mehr wird für die Art der Erfüllung, welche die einzelnen Ausgaben finden, neben den Anforderungen der Sache auch der in der Verwaltung, wie sie von der betr. kommunalen Korporation ausgeht, sich ausprägende Gesammtcharacter bestimmend; daß die größte Mannigfaltigkeit der Ausgaben in der koncentrirtesten kommunalen Organisation Zusammenfassnng findet, bildet die characteristische Eigenschaft der größeren Stadtgemeinden nach der volleren Bemessung ihrer Wirkungssphäre, wie sie im Gegensatz zu der englischen Stadtverfassung durch die Gesetzgebungen der kontinentalen Staaten gegeben ist. In diesen Gemeinden erscheint daher auch der Inhalt der staatlichen Ausgaben der volleren Entfaltung des gesammten Ausgabenkreises entsprechend oft beträchtlich umgestaltet und erweitert.

2. Formelles Princip.

§ 41. Hauptsächliche Normen für die Festsetzung des Wirkungskreises der Gemeinden bildeten im Mittelalter die vertragsmäßigen Vereinbarungen zwischen den Gemeindegenossen und den Observanzen: an die Stelle von beiden sind der neuen Entwickelung entsprechend meist die Gesetze und die innerhalb der Rechtsordnung des Staats von den Kommunalkörpern ausgehenden autonomen Festsetzungen getreten. Während für die Regelung des Antheils der Gemeinden an den staatlichen Ausgaben die Gesetze die Grundform bilden und autonome Festsetzungen nur innerhalb des Rahmens der ersteren als ergänzende Momente in Betracht kommen können, bilden für die Unternahme von Ausgaben aus dem Kreise der privaten Thätigkeit in den Wirkungskreis der Kommunalkörper die autonomen Beschlußfassungen die naturgemäße Form, wogegen die Gesetzgebung in Bezug auf die Regelung des Wirkungskreises der Kommunalkörper auch nach dieser Richtung hin durch Normativbestimmungen insbesondere dann ergänzend einzutreten pflegt, wenn es sich um bei den einzelnen kommunalen Korporationen der hierher gehörigen Kategorien sich mehr oder weniger gleichförmig reproducirende Ausgaben handelt. Da die Fälle der selbstthätigen Uebernahme von Ausgaben, welche bisher in den Bereich der Privatthätigkeit fielen, durch die kommunale Verwaltung wie das Obige gezeigt hat, hauptsächlich in der Art der Entwickelung der städtischen Sonderinteressen ihre Wurzel haben, so sind auch die größeren städtischen Gemeinden diejenigen, welche vorzugsweise befähigt erscheinen, die Ausübung ihres Selbstbestimmungsrechts zu einem die Begrenzung ihrer Wirkungssphäre wesentlich bedingenden Faktor zu steigern: das Maß, welches diese Steigerung erreichen kann, ist allerdings von der jenen Gemeinden gegebenen Organisation und von dem Grade freier Bewegung, das ihnen bezüglich der Gestaltung ihres Finanzwesens und der Entwickelung ihrer Einnahme-

quellen gelassen ist, sehr abhängig. Je mehr diese Steigerung nach der Lage der Gesetzgebung der einzelnen Staaten zur Verwirklichung kommt, desto mehr bildet sich zwischen diesen ihren Wirkungskreis zu einem großen Theil autonom und daher in einer auseinander gehenden, den lokalen Verhältnissen sich anschließenden Weise gestaltenden einerseits und den anderen wesentlich in einer typischen Umgrenzung ihres Aufgabenkreises sich bewegenden Kommunalkörpern andererseits ein Gegensatz heraus, ein Gegensatz, auf den bei Behandlung der Einnahmequellen der Gemeinden, insbesondere der Steuern weiter unter zurückzukommen sein wird.

III. Der Bedarf.

Literatur nicht vorhanden. Die Begriffsbestimmung des Bedarfs für die Finanzwirthschaft des Staats entwickelt Wagner, Fin.-Wissensch. Bd. I. 1 fg. 131 fg.; die hier gegebenen Unterscheidungen sind zu einem großen Theile auch auf die kommunale Finanzwirthschaft anwendbar.

1. Allgemeines. Die Mittel.

§ 42. Wie für den Staat bedarf es für die Kommunalkörper, um die ihnen obliegenden Leistungen hervorzubringen, der Handlungen und der Sachgüter (Gebrauchs- und Verbrauchsgüter, Grundstücke, Kapitalien); meist ist zur Darstellung jener Leistungen eine Kombination von beiden nöthig. Um die Handlungen, die unter der ihre Beziehung zu den Zwecken der kommunalen Verwaltung besser zum Ausdruck bringenden Bezeichnung „Dienste“ hier zusammen begriffen werden mögen, herbeizuführen, giebt es seitdem Unterthänigkeitsverhältnisse privatrechtlicher Art, auf Grund deren solche gefordert werden konnten, nicht mehr bestehen, einen dreifachen Weg: die Dienste können freiwillig dargebotene oder vertragsmäßig übernommene oder solche sein, welche von der Gemeinde in Ausübung einer ihr beiwohnenden Zwangsbefugniß gefordert werden; im ersten Fall ist Unentgeltlichkeit, im zweiten volle Entgeltlichkeit die Regel, der dritte begreift Eventualitäten ebenso der Unentgeltlichkeit wie der vollen und theilweisen Entgeltlichkeit in sich. Was die Sachgüter anlangt, so ist zunächst der Fall denkbar, daß sie zu den im Vermögen der Gemeinde befindlichen Objekten gehören oder daß sie aus der wirthschaftlichen Nutzbarmachung dieser Objekte hervorgehen (Eigenproduktion); soweit dieser Fall nicht Platz greift, kann auch hier die Erlangung der Sachgüter entweder unter Benützung freiwilliger Anerbietungen oder vermöge vertragsmäßiger Vereinbarungen oder durch Geltendmachung eines dem Kommunalkörper zustrebenden Zwangsrechts erfolgen; wie bei der Beschaffung der Dienste ist auch hier im zweiten Falle die Erwerbung gegen vollen Entgelt die Regel, während im ersten Unentgeltlichkeit vorherrscht, im dritten je nach Lage der Umstände Unentgeltlichkeit oder Gewährung theilweisen oder vollen Entgeltes Platz greift. Heute wie früher konkurriren alle genannten Modalitäten bei der Beschaffung der für die Verwaltung der Kommunalkörper benöthigten Dienste und Sachgüter, aber das Verhältniß, in welchem sie betheiligt sind, hat im Laufe der Entwickelung eine wesentliche Aenderung erfahren: während früher in der Kommunalwirthschaft die eigene Produktion der Sachgüter und die unmittelbare Beschaffung der Dienste — abgesehen von der Leistung auf Grund privatrechtlichen Unterthänigkeitsverhältnisses — theils im Wege der Freiwilligkeit, theils auf Grund des den Kommunalkörpern zustehenden Zwanges das Vorwaltende war, steht heute meist die vertragsmäßige und entgeltliche Beschaffung der Dienste und der individuell erforderlichen Sachgüter im Vordergrunde, während zugleich die Beschaffung fungibler zur Bestreitung jener Entgelte dienender Sachgüter sich entsprechend ausgedehnt hat: letztere erfolgt weit vorwiegend durch Geltendmachung des den Kommunalkörpern beiwohnenden Rechtes, ihre Mitglieder zu Beiträgen für die gemeinsamen Zwecke zu zwingen.

2. Entwickelung des heutigen Verhältnisses der Beschaffungsarten.

§ 43. Es sind drei Momente, auf welche jene Umänderung sich zurückführt: die zunehmende Umwandlung von Gemeinde-Eigenthum in individuelles Eigenthum, die Ausbildung der Geldwirthschaft und die veränderte Auffassung des Verhältnisses der Gemeinde zu ihren Mitgliedern.

§ 44. 1. Umwandlung des Gemeinde-Eigenthums in Individual-Eigenthum. So lange ein umfangreiches, immobiliares Gemeindevermögen bestand, war es das Nächstliegende, dasselbe zur Ausstattung der Gemeindeanstalten, Schulen, Kirchen u. s. w. im Bedürfnißfalle zu verwenden; auch für die Leistung von Diensten wurde das Aequivalent vielfach durch unmittelbare Anweisung der Nutzung von Gemeindegrundstücken gewährt — Schullehrer-, Schützen-, Hirtengrundstücke —; Bau- und Brennholz für den Gemeindebedarf wurde aus den Gemeindewaldungen, anderes Baumaterial aus den der Gemeinde gehörigen Stein- und Kalkbrüchen, Ziegeleien, Lehmgruben entnommen. Der Antheil, zu welchem hiernach der Naturalbedarf der Gemeinde der eigenen Sachgüter-Produktion derselben entnommen wurde, mußte sich aber verringern, je mehr durch Auftheilung der Gemeindeländereien oder durch Veräußerung derselben an Dritte, wie sie in besonderen Nothfällen, aber auch ohne solche Anlässe nach Maßgabe der bei den Gemeindebürgern herrschenden wirthschaftlichen Auffassungen oder Vorurtheile häufig vorgekommen ist, der Umfang jenes Eigenthums reducirt wurde; das Maß, in welchem das letztere sich erhalten hat, beruht hiernach meist auf den Besonderheiten der geschichtlichen Entwickelung. Wenn es daher auch exceptionell vorkommt, daß dasselbe in einzelnen Gemeinden und selbst in ganzen Landestheilen und Ländern noch einen nicht unerheblichen Antheil an den von der Gemeinde benöthigten Sachgütern direkt liefert, so hat sich im Großen und Ganzen dieser Antheil doch verringert; derselbe repräsentirt im Allgemeinen eine um so geringere Quote des Gesammtbedarfs, als neben den durch jene Sachgüter zu befriedigenden Bedürfnissen der Kreis der anderweitigen auf diese Weise nicht zu deckenden Bedürfnisse der Gemeinde sich beträchtlich erweitert hat. Erst in neuerer Zeit hat in den größeren Städten das Gebiet der unmittelbaren Erzeugung der benöthigten individuellen Sachgüter sich durch die Herstellung verschiedener Artikel sehr massenhaften Verbrauches in von der Gemeinde betriebenen Anstalten — Gasfabriken, Wasserleitungen — wieder vermehrt; da in diesen Anstalten auch die für den Verbrauch der Gemeinden erforderlichen Quantitäten (Gasbedarf der Straßenbeleuchtung, Wasserbedarf für Straßenspülung, Kanalisation u. s. w.) gewonnen werden.

Zum Vermögen der Gemeinden gehören auch Forderungsrechte, wie sie aus einzelnen öffentlich-rechtlichen Verhältnissen — wie Kirchen- und Schulpatronat — hervorgegangen sind; Sachgüterbeschaffungen unter Inanspruchnahme solcher Forderungsrechte werden der Entnahme der Bedarfsgegenstände aus dem eigenen Vermögen angereiht werden können.

§ 45. 2. Ausbildung der Geldwirthschaft. Der früheren Naturalwirthschaft entsprach es, daß Dienste und Sachgüter von den Gemeindegenossen in natura und so wie sie zur Befriedigung des administrativen Bedürfnisses zu verwenden waren, erfordert wurden; eine mittelbare Beschaffung der Dienste und Sachgüter durch Erhebung von Geldbeiträgen, aus denen alsdann der Entgelt für die Anmiethung bezw. den Ankauf von jenen bestritten werden konnte, würde bei der damaligen Unvollkommenheit des Geldwesens unausführbar gewesen sein oder doch die Leistungen der Verwaltung für die Betheiligten, welche bei denselben zu konkurriren hatten, zu viel drückenderen gemacht haben und zwar dies um so mehr, als zu den Arbeitsleistungen häufig freie, bei der damaligen eingeschränkten Erwerbsgelegenheit für andere Erwerbszwecke nicht nutzbar zu machende Zeit verwendet werden konnte. Erst mit der seit dem 16. und 17. Jahrhundert eingetretenen sehr starken Vermehrung des umlaufenden Münzmaterials, mit der durch den absoluten Staat und die gewährte größere Rechtssicherheit geschaffenen Erweiterung des Handelsverkehrs, mit der durch die nationale und internationale Arbeitstheilung stark vermehrten Erwerbsgelegenheit und mit der durch die neuere Volkswirthschaft geförderten Tendenz,

die Erwerbsthätigkeit der Einzelnen von beengenden Fesseln zu befreien, gewann das Bestreben, Geldzahlungen an die Stelle der Dienste treten zu lassen und letztere gegen Entgelt im Wege vertragsmäßiger Vereinbarung zu beschaffen, immer mehr an Ausdehnung; immerhin besteht in Betreff des Maßes, in welchem dieser Umwandlungsproceß in der Gestaltung der Gesetzgebung und der Verwaltung zur Durchführung gekommen ist, zwischen den einzelnen Ländern eine beträchtliche Verschiedenheit; am frühesten und vollständigsten ist derselbe in England zum Abschluß gekommen, wo die Naturaldienste der Gemeindemitglieder, abgesehen von den zwar zahlreichen, aber in ihrer sachlichen Bedeutung häufig imaginären ehrenamtlichen Leistungen überall durch Geldzahlungen ersetzt worden sind: eine minder gleichartige ist die Entwickelung in Frankreich und Deutschland geblieben, wo ebenso ehrenamtliche Leistungen als sogenannte niedere Naturaldienste in den Landgemeinden immer noch erhebliches Terrain behauptet haben, während in den Stadtgemeinden, zumal den größeren das Maß der Anwendung wenigstens der letzteren Art von Diensten auf ein sehr eingeschränktes herabgesunken ist: theils ist die in den Verhältnissen solcher Gemeinden begründete Steigerung der technischen Anforderungen an die Leistungen der Verwaltung eine derartige, daß für die meisten Zwecke die Naturaldienste der Gemeindegenossen qualitativ nicht genügen, es vielmehr eines technisch besonders geschulten Personals bedarf, theils pflegt auch die Erwerbsgelegenheit in solchen Gemeinden eine so viel mannigfachere zu sein, daß zum Erwerbe nicht verwerthbare Zeit, welche für die Ausführung der Naturaldienste benützt werden könnte nicht mehr übrig ist; die Anforderung von Naturaldiensten wird unter solchen Voraussetzungen um so mehr zu einer drückenden, als sich den Requisiten einer der Leistungsfähigkeit folgenden Vertheilung bei Naturaldiensten schwerer als bei Geldleistungen entsprechen läßt. Ein noch mehr zurücktretendes Element bilden Naturaldienste, da ihre zweckmäßige Verwendung und Organisirung örtliche Nähe erfordert, in der Wirthschaft der sogenannten Kommunalverbände höherer Ordnung.

§ 46. 3. Veränderte Auffassung des Verhältnisses der kommunalen Korporationen zum Einzelnen. Als der charakteristische Inhalt dieser Aenderung läßt sich die schon oben geschilderte fortschreitende Umwandlung der Kommunalkörper aus Korporationen, in denen die Idee der Genossenschaft prävalirte, in staatsähnliche Verbände mit großentheils präcisirter Zweckbestimmung und ebenso einer auch ihren Mitgliedern gegenüber präcisirten Rechtssphäre bezeichnen. Während im Mittelalter die heutigen Staatsaufgaben, so weit solche nach damaliger Kulturentwicklung vorhanden, größtentheils in den Gemeinden ihre Erfüllung fanden, änderte sich dies, als der absolute Staat jene Aufgaben in zunehmendem Umfange in seinen unmittelbaren Wirkungskreis aufnahm; je vollständiger dies geschah, desto mehr verlor der Wirkungskreis der Gemeinden seinen selbständigen Inhalt; für die Ausführung desjenigen aber, was der Staat als seinem Aufgabenkreise im Princip angehörig anerkannte und dessen Besorgung er den Gemeinden überließ, mußte das Vorbild der vom Staat ausgehenden Aufgabenerfüllung bestimmend sein; da nun der absolute Staat bei seiner Umgestaltung zum Rechtsstaat das Maß, in welchem er zum Behuf der Erfüllung seiner Aufgaben auf Kräfte und Vermögen der Einzelnen Ansprüche erhob, durchgehends zum Gegenstande der Regelung mittelst gleichartiger Rechtsnormen machte, so konnte eine gleiche Regelung für die Seitens der Gemeinden an den Einzelnen zu stellenden Anforderungen nicht ausbleiben. Wenn daher früher die Leistungen der Gemeindegenossen sich auf der Basis des Genossenschaftsverhältnisses im Wesentlichen durch die je nach dem Wechsel der Zeitverhältnisse verschieden sich gestaltenden Anforderungen an die Korporation und den Willen ihrer Organe bestimmte, so bezeichnen heute in der Regel durch die Rechtsordnung des Staats gegebene Normen die Grenze bis zu der die Leistungen des Einzelnen von der Gemeinde für ihre Zwecke in Anspruch genommen werden können; das Maß dieser an den Einzelnen zu richtenden Anforderungen hat

aber hierdurch für größere örtliche Gebiete gleichartiger und schematischer sich gestaltet, als dies früher der Fall war. Bei der individuellen und an örtliche Verhältnisse gebundenen, daher mit gleichartiger Abmessung weniger leicht vereinbarer Behandlung, welche Naturalleistungen und Naturaldienste erfordern, hat daher deren Inanspruchnahme gegenüber der der Geldleistungen naturgemäß zurücktreten müssen.

3. Konstituirung des Geldbedarfs.

§ 47. Im gegenwärtigen Zustande ist es hiernach in der kommunalen Finanzwirthschaft als das Vorwaltende zu betrachten, daß die Beschaffung von Diensten und Sachgütern behufs Herstellung der Leistungen der Verwaltung gegen Entgelt, der regelmäßig in einem Geldbetrage normirt wird, stattfindet; in der großen Mehrzahl der Fälle ist die Ueberlassung der Dienste und Sachen und die Festsetzung des Entgelts Sache vertragsmäßiger Vereinbarung; da wo ein dringendes, öffentliches Interesse auf dem Spiele steht und die Vereinbarung nicht zum Ziele führt, greift exceptionell — bei Sachen — auch das Zwangsenteignungsverfahren Platz. Es fallen daher in dieser Sphäre die Individualbeschaffung der Dienste und Sachgüter und die Geldbeschaffung auseinander, Akte, welche erst in ihrer Kombination den ganzen Prozeß der Mittelbeschaffung repräsentiren. Immerhin liegen aber auch außerhalb dieser Sphäre umfangreiche Gruppen von Fällen, in denen die Gewinnung eines Theils von Diensten andererseits von Sachgütern unmittelbar und ohne Dazwischentritt der Geldwirthschaft stattfindet: es sind hierbei die nachstehenden Modalitäten zu unterscheiden:

§ 48. 1. im Gebiete der Beschaffung der Dienste. Hier sind zu unterscheiden ehrenamtliche Leistungen d. h. solche, welche von der öffentlichen Verwaltung auf Grund eines Vertrauensverhältnisses unter Inanspruchnahme der Persönlichkeit des Leistenden und seiner Verantwortlichkeit übertragen werden und Dienste mechanischer Natur, welche wesentlich vermöge des in ihnen enthaltenen Geldwerthes in Betracht kommen und die mithin auch durch ein Geldäquivalent in der Regel ersetzt werden können. Wir wollen sie hier unter der Benennung Naturaldienste im e. S. begreifen.

a. Die Ausdehnung der ehrenamtlichen Leistungen ist die größte in der englischen Kommunalverwaltung; hier ruht die eigentliche Aktion im Princip überall in den Händen der Organe der Selbstverwaltung; thatsächlich wird die Bedeutung derselben jedoch oft durch die den Centralbehörden eingeräumten, sehr weit gehenden Befugnisse wie auch durch den immer mehr technisch werdenden Charakter der Verwaltung, welcher die Handhabung derselben in zunehmendem Maße auf die Unterstützung besoldeter, berufsmäßiger Beamter verweist, zu einer nur nominellen herabgedrückt. In Frankreich kreuzt sich die Scheidung zwischen der ehrenamtlichen und der von berufsmäßigen Beamten ausgehenden Leistungen mit der der französischen Verwaltung geläufigen Scheidung von Handlung und Berathung bezw. Beschlußfassung — action et déliberation; während innerhalb der Verwaltung der Ortsgemeinden beides in Händen ehrenamtlicher Organe ist, behielt die Gesetzgebung innerhalb der Departementalverwaltung die Aktion den vom Staat angestellten Berufsbeamten vor, so daß sie der ehrenamtlichen Thätigkeit lediglich die Fassung der als Directiven für die Verwaltung nöthigen Beschlüsse und eine berathende und kontrolirende Mitwirkung bei der Ausführung überläßt. In Deutschland ist ehrenamtliche Handhabung der Verwaltung für die Angelegenheiten der ländlichen Ortsgemeinden und der diesen gleichstehenden Specialgemeinden, ja in einem Theile von Deutschland auch für die innerhalb der ländlichen Amtsgemeinden erfolgende Ausübung der polizeilichen Befugnisse die Regel, während in den Städten die Leitung besoldeten Berufsbeamten anvertraut zu sein pflegt; die Ausführung beruht hier auf der Konkurrenz ehrenamtlicher und berufsmäßiger Kräfte. Das Gleiche gilt von der Verwaltung der Kommunalverbände höherer Ordnung; auch hier pflegt die Leitung durch besoldete Beamte zu erfolgen, während bei der Zusammensetzung der berathenden, der kontrolirenden und der ausführenden Specialorgane die ehrenamtlichen Kräfte eine ausgedehnte Verwendung haben.

b. Dienste mechanischer Natur. Die Anforderung von solchen kommt, wie bemerkt, in England kaum noch vor, hat dagegen in Frankreich und Deutschland in zahlreichen Gebieten der Kommunalverwaltung insbesondere in der Wegverwaltung, bei der Reinigung und Räumung von Wasserläufen, der Unterhaltung von Deichen und Meliorationsanlagen, bei der Besorgung des Feuerlöschdienstes und in kleinen Gemeinden des Nachtwachdienstes, ja häufig auch bei der Unterhaltung von Schul- und insbesondere von Kirchengebäuden noch ein umfangreiches Gebiet

behauptet. Die Gesetzgebungen haben mannigfach versucht, die Naturalleistungen durch Aufnahme derselben in den Geldvoranschlag und Feststellung alternativ zu leistender Geldäquivalente in die Geldwirthschaft einzuordnen: ein besonders vollendetes Muster eines solchen Versuchs stellt die französische Wegegesetzgebung dar; auf den glücklichen Griff, welchen nach dieser Richtung hin das Gesetz vom 21. Mai 1836 that, ist die Ausdehnung, welche das Vicinalwegewesen in Frankreich erreicht hat, vorzugsweise zurückzuführen.

§ 49. 2. im Gebiet der Sachgüterbeschaffung. Der Entnahme der benöthigten Sachgüter in natura aus dem eigenen Vermögen der kommunalen Korporationen bez. aus den Erzeugnissen der zu demselben gehörigen Grundstücke, Gewerbebetriebe u. s. w. ist schon oben gedacht worden, es reiht sich an der Lieferung individueller Sachgüter auf Grund von aus öffentlich rechtlichen Verhältnissen hervorgegangener vermögensrechtlicher Verpflichtungen; auch die unter Umständen vorkommende Darreichung gewisser den Zwecken der Verwaltung dienender Sachgüter an die kommunalen Korporationen durch Vereine und Stiftungen mag hier ihre Stelle finden. Im Uebrigen kommt die direkte Anforderung von nicht fungiblen Sachgütern auf Grund eines gegen die Gemeindegenossen allgemein geltend gemachten Zwanges nur selten vor. Hierher gehörige Fälle enthalten manche der schon oben erwähnten in der Militärverwaltung vorkommenden Leistungen: die Einräumung von Wohnungs- und Stallräumen an die einzuquartirenden Truppen, die Lieferung der Naturalverpflegung an dieselben u. s. w., Leistungen, welche, wenn sie auch wesentlich im Staatsinteresse erfolgen, doch vermöge der in der Mehrzahl der Gesetzgebungen den Gemeinden eingeräumten vermittelnden Funktionen von Seite der Pflichtigen den Character der Gemeindelast haben.

§ 50. Der zur entgeltlichen Erwerbung von Diensten und Sachgütern, wie solche für die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben der kommunalen Korporationen nötig sind, erforderliche Geldbetrag — Geldbedarf i. e. S. — stellt daher noch keineswegs den Gesammtbedarf der Finanzverwaltung dar, welcher vielmehr neben diesem Geldbedarf auch den Geldwerth der eine Veranschlagung fähigen Dienste und Sachgüter, die der kommunalen Verwaltung unmittelbar zur Verfügung stehen, umfaßt. Immerhin hat diese Veranschlagung der erwähnten in natura erfolgenden Leistungen hauptsächlich nur einen statistischen und informatorischen Werth, da die Beschaffung hier direkt und ohne Dazwischentritt der Geldwirthschaft erfolgt: ein je größeres Gebiet die letztere innerhalb der Finanzwirthschaft einnimmt, desto mehr fällt jener vorbezeichnete Geldbedarf i. e. S. mit dem Finanzbedarf überhaupt zusammen.

4. Eintheilung des Bedarfs nach seiner Zweckbestimmung.

§ 51. Wenn sich daher auch nach dem jetzigen Zustande des kommunalen Finanzwesens der Bedarf des betr. Kommunalkörpers in der Mehrzahl der Fälle je für einen bestimmten Zeitraum in einer bestimmten Geldsumme zum Ausdruck bringen läßt, so ist es doch eine für die Art der Bedeckung des Bedarfs wichtige Frage, wenn der letztere nach seiner Zweckbestimmung sich gliedert. In dieser Beziehung sind die nachfolgenden Unterscheidungen von Wichtigkeit.

§ 52. 1. Personal- (Besoldungs-) und Sachbedarf. a) Der Personalbedarf begreift denjenigen Aufwand in sich, welchen die Unterhaltung des in Aemtern der kommunalen Verwaltung thätigen Personals erfordert; es setzt derselbe also ein durch Amtsverhältnisse mit der Korporation dauernd verbundenes Personal voraus; die Kosten, welche die Remunerirung einzelner Arbeitsleistungen erfordert, werden dem Sachbedarf zugerechnet, welcher den übrigen Bedarf umfaßt; von ihr unterscheidet sich der Personalbedarf qualitativ in manchen wichtigen Stücken. Während beim sächlichen Bedarf in der Herstellung der einzelnen Leistungen das Interesse der Gemeindeverwaltung regelmäßig seine Erledigung erhält, characterisirt der Personalbedarf sich dadurch, daß dem Interesse

an der Leistung im Einzelnen das Interesse an der Erhaltung des Verhältnisses zu den Personen (Amtsträgern) hinzutritt, eines Verhältnisses, das in der Kommunalverwaltung ähnlich wie in der Staatsverwaltung regelmäßig auf längere Zeiträume berechnet und mit Rücksicht auf die wichtigen Existenzfragen, die sich für die Betheiligten an das Verhältniß knüpfen, häufig durch Rechtsnormen als ein dauerndes geschützt ist. Im Einzelnen hängt die Ausdehnung des Besoldungsbedarfs theils davon ab, welche Ausdehnung den ehrenamtlichen Besorgungen gegeben ist und wie sich hiernach das Gebiet für die Verwendung besoldeter Beamter bemißt, theils davon, wie das Verhältniß zu den Trägern besoldeter Aemter von den einzelnen Gesetzgebungen bezw. Verwaltungen gefaßt wird.

Was den ersten Punkt anlangt, so ist die Anwendung der Ehrenämter in der Kommunalverwaltung Englands nur nominell eine sehr ausgedehnte, indem die Specialisirung der lokalen Verwaltung in einzelne Zweige und ihre bureaukratische Unterordnung unter die Central-Instanzen dahin geführt hat, daß die eigentliche Geschäftsführnng fast ganz in den Händen berufsmäßiger entweder technischer oder Subalternbeamter ruht, welche als die effektiven Träger der administrativen Praxis zu betrachten sind; es gilt dies ebenso von der eigentlichen Lokal- (d. s. Armen-, Wege- und Gesundheits-) als von der Stadt- und Grafschaftsverwaltung. Dem Namen nach eingeschränkter, aber materiell eher ausgedehnter ist der Anwendungsbereich unbesoldeter Aemter in Frankreich: wenn auch die Departementsverwaltung in den Händen besoldeter Berufsbeamten ruht, so wird doch die Gemeindeverwaltung durchgehends von unbesoldeten Organen geleitet; allerdings ist der Einfluß des berufsmäßig gebildeten Bureaupersonals und der ebenfalls besoldeten technischen Kräfte in Ermangelung einer genügenden geschäftlichen Vorbildung der leitenden Personen sachlich oft ein erheblicher ist; auf dem Lande enthält die Stellung des besoldeten Gemeinde-Sekretairs (in der Regel des Lehrers) Anfänge einer solchen Beeinflussung. In Belgien erscheint die Verwendung unbesoldeter Kräfte in der kommunalen Verwaltung mehr eingeschränkt als in Frankreich: in den größeren Städten sind der Bürgermeister und die Schöffen regelmäßig, in den anderen Gemeinden die Bürgermeister häufig besoldet. In Deutschland haben, was die ländlichen Ortsgemeinden anlangt, besoldete Kräfte bis jetzt eine im Ganzen nur sparsame Verwendung, wogegen die geschäftliche Organisation der städtischen Verwaltung, wenn auch in einem je nach der Gesetzgebnng der einzelnen Länder und der Größe der Städte sehr verschiedenen Verhältnisse auf einer Kombination besoldeter Berufsbeamter und unbesoldeter ehrenamtlich wirkender Kräfte zu beruhen pflegt; vorzugsweise gehören die Bürgermeister, Beigeordneten, das technische Subaltern- und Unterbeamten-Personal in die Kategorie der besoldeten Beamten: der so geschaffene Rahmen wird sodann durch aus der Bürgerschaft hervorgehende, ohne Besoldung wirkende Kräfte ausgefüllt. Bei den Kommunalkörpern höherer Ordnung ist es ebenfalls das Gewöhnliche, daß die eigentliche Geschäftsleitung und Besorgung durch besoldete kommunale Berufsbeamte oder auch durch die für den korrespondirenden administrativen Bezirk fungirenden Staatsbeamten erfolgt. Aehnliches gilt in Oesterreich, doch befindet sich hier in der Kommunalverwaltung das Berufsbeamtenthum oft in eine zweite Stellung insofern verwiesen, als ihm die Mühwaltung der Geschäftsverwaltung obliegt, während es an der Beschlußfassung und Entscheidung häufig unbetheiligt ist.

Die Regelung des formellen Verhältnisses der an der Kommunalverwaltung thätigen technischen und subalternen Beamten erhebt sich in England, Frankreich und Belgien nur wenig über die Analogie der Dienstmiethe; thatsächlich ist in England reichliche Remunerirung und dauernde Belassung in den Funktionen sehr allgemein, während für Frankreich niedrige Besoldungssätze bei geringer Stabilität der Stellung charakteristisch sind; in Deutschland sind die Konsequenzen, zu denen das Erforderniß einer würdigen und gesicherten Stellung des Berufsbeamtenthums im Staatsdienst schon früher geführt hatte, im Laufe der Zeit auch für einen großen Theil des in den kommunalen Verwaltungen verwendeten höheren, technischen und Subalternbeamten-Personals gezogen werden: nahezn allgemein ist das Amtsverhältniß ein dauerndes, die beliebige Entlaßbarkeit ausgeschlossen, die Sicherstellung der Existenz des Beamten und seiner Familie auf Einräumung von Pensionsansprüchen für den Fall unverschuldeter Dienstunfähigkeit, in einzelnen größeren Kommunalverwaltungen sogar von Ansprüchen auf Versorgung bezw. Unterstützung von Wittwen und Waisen ausgedehnt. Die Mehrausgaben, welche sich für die Kommunalverbände aus diesem System ergaben, finden in höheren Leistungen und vertrauensvollerer Hingabe an den Beruf ein reichliches Aequivalent.

§ 53. b) Der Sachbedarf umfaßt den Geldaufwand, welchen die Beschaffung der einzelnen zur Durchführung der Aufgaben der Verwaltung nöthigen Arbeitsleistungen und Sachgüter erfordert; letztere sind entweder bloße Verbrauchsgüter oder Grundstücke und Kapitalien; der Bedarf für die Beschaffung der den letzten beiden Klassen angehörigen Objekte unterscheidet sich von dem für die Beschaffung der Verbrauchsgüter dadurch, daß an Stelle des aufzuwendenden Geldbetrages ein den Werth des letzteren repräsentirendes Objekt dem

Vermögen der Gemeinde hinzutritt, das entweder individuell dauernder Natur ist, oder in der Güterproduktion, der es dienen soll, sich wieder ersetzt; Voraussetzungen, die eine abweichende Behandlung gerade dieses Bedarfs in Bezug auf seine Deckung gestatten und bedingen. Am eminentesten ist die Eigenschaft der Dauer eine Besonderheit der Immobiliarobjekte und der in materielle Verbindung mit denselben gebrachten (Anlage-) Kapitalien eigen; der für Erwerbung dieser Objekte erforderliche Geldbetrag läßt sich unter der Bezeichnung des Immobiliarbedarfs zusammenfassen. Einen wichtigen Theil des letzteren bildet der Bedarf für Bauten.

§ 54. 2. Bedarf für Erwerbszwecke und für administrative Zwecke im e. S.: Erwerbs- und administrativer Aufwand. Sowohl die im Wege der Privatwirthschaft wie die im Wege der Anwendung öffentlicher Rechte Seitens der Kommunalkörper erfolgende Gewinnung von Sachgütern (Geld) erfordert regelmäßig die Aufwendung von Kosten: es gehören hierher die Kosten der Erhaltung und Bewirthschaftung der im Eigenthum des Kommunalverbandes befindlichen Realobjekte, die Betriebskosten bei von ihm unternommenen gewerblichen Unternehmungen, die Erhebungs- und Exekutionskosten bei Gebühren und Steuern. Die Aussonderung dieser Aufwendungen theils im Allgemeinen gegenüber den sonstigen Ausgaben der kommunalen Verwaltungen, theils für jeden der einzelnen bezüglichen Erwerbszwecke ist von Wichtigkeit, weil zu den Voraussetzungen der wirthschaftlichen Rechtfertigung des bezüglichen Gütererwerbes auch die Verhältnißmäßigkeit der auf den Erwerb verwendeten Kosten gehört. Die Forderung einer Verhältnißmäßigkeit in diesem Sinn fällt bei Aufwendungen für Zwecke, welche ihrer selbst wegen und nicht wegen des zu erweiternden finanziellen Ertrages erstrebt werden (administrative Zwecke im e. S.) naturgemäß fort. Derartige Aufwendungen für administrative Zwecke im e. S. werden noch nicht dadurch zu Erwerbsaufwendungen, daß zeitweise bei ihnen der Ertrag die Aufwendungen übersteigt; die in neuerer Zeit bei Aufstellung städtischer Haushalts-Etats häufiger werdende Sonderung der einzelnen Verwaltungen, in Ueberschuß- und Zuschußverwaltungen deckt sich daher mit der erwähnten Eintheilung nicht.

§ 55. 3. Allgemeiner Verwaltungs- und Specialbedarf. Die Aufwendungen sondern sich in solche, welche durch die Existenz des Kommunalkörpers und die Erhaltung seiner Organisation, Verwaltung und Rechte, durch die Förderung des kommunalen Lebens überhaupt bedingt werden und in solche, welche zu einzelnen von der Verwaltung zu erfüllenden Aufgaben in einer Beziehung stehen. Ersterer Art ist alles das, was für die obere Leitung der Verwaltung an Besoldung der zu diesem Behuf erforderlichen Kräfte, für die Herstellung und Instandhaltung der dazu nöthigen Einrichtungen, für die Geltendmachung der Rechte, der allgemeinen Interessen sowie des politischen Einflusses und für die Repräsentation der Korporation als solche auszugeben ist; letzterer Art ist dasjenige, was durch die Erfüllung der einzelnen Verwaltungsaufgaben, mögen dieselben zum Kreise der staatlichen Aufgaben oder zu den der kommunalen Sonderaufgaben gehören, in Anspruch genommen wird: in diesem Sinne läßt sich von einem Polizei-, Schul-, Armen-Aufwande, von einem Aufwande für die Sicherung der städtischen Verkehrs- und Gesundheits-Interessen sprechen: allerdings wird sich lediglich vom Princip aus zu einer scharfen Trennung zwischen beiden Kategorien des Bedarfs nicht überall gelangen lassen, da zahlreiche Aufwendungen ihre Beziehung sowohl zur allgemeinen korporativen Selbsterhaltung wie zur Verfolgung der besonderen Verwaltungszwecke haben. Es muß daher die positive Bestimmung hier präcisirend eingreifen. Eine besondere Wichtigkeit erhält diese Präcisirung in dem Falle, daß bezüglich der Tragung des Aufwandes in dem einen oder andern Verwaltungszweige dem betr. Kommunalkörper noch andere Pflichtige, — Private, Stiftungen, andere Kommunalkörper, der Staat — in einem durch Quoten des Gesammtbedarfs oder des Gesammtaufwandes bestimmten Verhältnisse zu konkurriren haben. Hier ist die Art

der Berechnung und Abgrenzung des Specialbedarfs eine wesentliche Grundlage für die Bestimmung der Beitragspflicht, aus welchem Grunde sie einer positiven, besonders eingehenden Regelung bedarf. Im Uebrigen hat die Sonderung des Bedarfes nach den einzelnen Verwaltungszweigen zwar an sich in der Hauptsache einen nur informatorischen Werth, sie kann jedoch dadurch, daß jene Specialisirung der Gruppirung des Budgets zum Grunde gelegt wird, auch für die Vollmachtsverhältnisse der kommunalen Organe eine wesentliche Bedeutung gewinnen.

IV. Einnahmen und Einnahmequellen.

§ 56. Eintheilung. Die Einnahmen können zunächst in solche geschieden werden, welche den Kommunalkörpern eine absolute Vermögensvermehrung zuführen und in solche, bei welchen dieser nach der einen Seite hin eintretenden Vermögensvermehrung nach der anderen ein adäquater Vermögensverlust gegenüber steht: letzterer Art sind die durch Veräußerung von Theilen des Gemeindevermögens, sowie die durch Kontrahirung von Anlehen erzielten Einnahmen; sie mögen hier nach dem Vorgange Deffary's im Gegensatze zu der erstern Klasse, die reellen Einnahmen unter der Benennung: onerose Einnahmen zusammenbegriffen werden. Nur mit den reellen Einnahmen beschäftige ich mich in diesem Abschnitt. Sie zerfallen wieder in eigene Einnahmen und in Zuschüsse, je nach dem die Einnahmen durch Geltendmachung eigener privater oder öffentlicher Rechte der Gemeinde oder durch Ueberweisung von Vermögensobjekten Seitens des Staats oder größerer Kommunalverbände hervorgebracht werden.

1. Eigene Einnahmen.

Im Allgemeinen.

§ 57. Wie der Staat, so sind auch die Kommunalkörper Inhaber ebenso wohl privater wie öffentlicher Rechte; letztere, soweit sie hierher gehören, charakterisiren sich durchgehends als Befugnisse zur Anwendung eines Zwanges behufs Durchführung der der kommunalen Korporation obliegenden Aufgaben und erscheinen nach heutiger Auffassung als abgeleitet aus dem gleichartigen Zwangsrecht, das der Staat behufs Durchführung seiner Zwecke in Anspruch nimmt. Je nach dem die Einnahmen durch Geltendmachung solcher privater oder öffentlicher Rechte erzielt werden, sind privatwirthschaftliche und gemeinwirthschaftliche Einnahmen zu unterscheiden. In dem Verhältniß, in dem die Einnahme der Kommunalkörper sich aus dem einen bezw. dem andern Element zusammensetzt, zeigt sich zunächst ein sehr erheblicher Unterschied zwischen den Ortsgemeinden einerseits und den Kommunalverbänden höherer Ordnung anderseits: während die Finanzwirthschaft der letzteren fast ausschließlich auf gemeinwirthschaftliche Einnahmen angewiesen ist, nehmen in der Finanzwirthschaft der Ortsgemeinden die privatwirthschaftlichen Einnahmen einen — je nach der Lage der geschichtlichen Entwicklung mehr oder minder — erheblicheren Umfang ein. Es beruht dies größtentheils darauf, daß in letzteren sich' die uralte Rechtsgemeinschaft der Gemeindegenossen häufig fortsetzt: je mehr in dieser Beziehung die Kontinuität erhalten geblieben, desto größer pflegt ein Antheil in dem ursprünglichen Gemeindevermögen erhalten zu sein: dagegen tritt bei den Kommunalkörpern höherer Ordnung der Charakter von ausschließlich oder nahezu ausschließlich für administrative Aufgaben gebildeten Verbänden in den Vordergrund.

2. Privatwirthschaftliche Einnahmen.

1. Die Hauptformen im Allgemeinen.

§ 58. Von den drei Hauptelementen der Privatwirthschaft: Nutzbarmachung des Grundeigenthums, Gewerbebetrieb, Verwerthung der Kapitalnutzung tritt das letztere in der Wirth-

schaft der Gemeinden völlig zurück: der Besitz eines im Wege der Kreditgewährung nutzbar zu machenden Kapitalvermögens ist bei den Gemeinden nur wenig verbreitet; wo er vorhanden, pflegt er der vorübergehenden Kapitalansammlung für einzelne Ausgabe- oder Versicherungszwecke zu dienen; häufiger ist diese Art der Vermögensanlage bei Stiftungsfonds, welche sich unter der Verwaltung der Gemeindebehörden befinden. Weit vorwaltend ist dagegen der Betrieb und die Nutzbarmachung von immobiliarem Gemeindevermögen; sie pflegt indessen für ländliche und städtische Gemeinden verschiedene Formen anzunehmen; während in ländlichen Gemeinden in der Regel ein großer Theil des immobiliaren Gemeindeeigenthums der individuellen Nutzung der Gemeindegenossen überlassen zu werden pflegt, in welchem Falle die Einnahme der Gemeinden sich auf die von den Gemeindegenossen für die Nutzung etwa zu entrichtenden Aequivalente beschränkt, bildet in Städten die Bewirthschaftung des nutzbaren Gemeindeeigenthums für gemeinsame Rechnung die Regel; während ferner in ländlichen Gemeinden das dem öffentlichen Gebrauche gewidmete Gemeindeeigenthum meist keine Einnahme gewährt, pflegt dasselbe in Städten dadurch, daß es gegen Entgelt Privaten für einzelne Zwecke zur Benützung überlassen wird, einen Ertrag abzuwerfen. Gewerbliche Unternehmungen der ländlichen Gemeinden kommen nur selten vor, häufig sind dieselben dagegen in großen Städten, wo sie der Sicherstellung des Bedarfs der Einnahmen an einzelnen, unentbehrlichen bezw. wichtigen Consumartikeln zu dienen pflegen. Als die vorwaltenden der hierher gehörigen Einnahmequellen werden daher die Nutzbarmachung des Immobiliarvermögens und der Gewerbebetrieb der Gemeinden zu behandeln sein.

2) Die einzelnen Arten insbesondere.

1. Nutzbarmachung des Immobiliarvermögens.

§ 59. 1) Im Allgemeinen. Von den Einnahmequellen des Gemeindehaushalts ist die Nutzung des kommunalen Grundeigenthums die ursprünglichste; die älteren Kulturstufen charakterisirt fast überall ein gemeinsames Eigenthum der Gemeindegenossen an der Feldflur; erst allmählig ist aus der zum Behuf der Bebauung vorgenommenen Theilung ein Nutzungs- und demnächst Eigenthumsrecht der Einzelnen hervorgegangen, mit dessen wachsender Ausdehnung das Eigenthum der Gesammtheit eine immer größere Einschränkung erfuhr; dennoch bestehen, wenn auch in überaus ungleicher Vertheilung mannigfache häufig durch Steuerverlangen vermehrte Reste des letzteren fort. Jene Ungleichmäßigkeit ist theils auf die Verschiedenheit der Wirthschaftsführung in den einzelnen Gemeinden und der Ereignisse, welche auf dieselbe influirten, theils auf die verschiedene Stellung, welche die Gesetzgebung zur Individualisirung des Eigenthums einnahm, zurückzuführen; wenn auch seit dem Aufkommen der von den Physiokraten bezw. von Adam Smith ausgegangenen volkswirthschaftlichen Lehre die Tendenz einer Begünstigung der Umwandlung in privates Eigenthum der Gemeindegenossen die vorwiegende gewesen ist, so hat doch je nach den besonderen Auffassungen, welche bei den Faktoren der Legislation obwalteten, die Durchführung mehr oder minder erhebliche Einschränkungen erfahren; am Allgemeinsten ist der Wald von jener Umwandlung ausgeschlossen geblieben, wogegen das gemeinsame Weide- und Ackerland vielfach — wie in den östlichen Provinzen Preußens nahezu ganz in Privateigenthum übergegangen ist: anderwärts wie im südwestlichen Deutschland in Frankreich sind noch Almendgüter d. h. im Eigenthum der Gemeinde befindliche aber in der Nutzung der Gemeindegenossen, nutzbare Grundstücke, welche neben Forstland auch Weide und Ackerland in sich begreifen, in erheblicher Ausdehnung vorhanden. Diesen Almendgütern steht das aus der Nutzungsgemeinschaft ausgesonderte Privateigenthum der Gemeinde — Kämmereivermögen — gegenüber: es begreift dies, soweit Immobiliarvermögen in Frage kommt diejenigen der Gemeinde gehörigen Liegenschaften, deren Nutzung bezw. Verwerthung im Interesse der kommunalen Korporationen erfolgt; sie bestehen vorwiegend aus Wald, in

einzelnen Fällen — namentlich befinden sich die Städte hier und da im Besitz derartigen mitunter umfangreichen Privateigenthums — aber auch aus Ackergütern und damit zusammenhängenden gewerblichen Anlagen bezw. auch aus nutzbaren Gebäuden. Von beiden Arten des nutzbaren Privateigenthums der Gemeinden unterscheidet sich das dem öffentlichen Gebrauche dienende Immobiliareigenthum derselben, als öffentliche Straßen, Plätze, Brücken, Wasserläufe, Promenaden, für den öffentlichen Dienst bestimmte Gebäude u. s. w.; wiewohl dasselbe nicht in erster Linie der finanziellen Nutzbarmachung gewidmet ist, so schließt doch seine administrative Zweckbestimmung andererseits eine mit der Art seiner Verwendung vereinbare Nutzungsverwerthung nicht aus; unter den Einnahmequellen des Gemeindehaushalts kommen daher auch die aus ihm gezogenen Nutzungen in Betracht.

An einer Statistik des nutzbaren Gemeindeeigenthums fehlt es noch vielfach. In Belgien ergab die Aufnahme von 1875 eine Gesammtfläche an kommunalem Grundeigenthum von 299,618,89 Hektare gegen einen Gesammtflächeninhalt des Staatsgebiets von 2,945,516,30 Hekt. S. 422 [23]; in Frankreich belief sich im Jahre 1877 der Flächengehalt der nutzbaren Gemeindeländereien auf 4,316,510 ha. (gegen einen Flächeninhalt des Staatsgebiets von 52,857,199 Hekt.), wovon auf Waldungen 2,058,707, auf sonstige, nutzbare und einen Ertrag abwerfende Ländereien 1,620,503 auf an und für sich nutzbar, aber zur Zeit einen Ertrag nicht abwerfende Ländereien 637,100 entfielen [24]). — Die preußische Finanzstatistik hat sich — bei der Aufnahme für 1877 — darauf beschränkt, bezüglich der Städte mit mehr als 10,000; die Fläche der im Eigenthum der Gemeinden befindlichen Forsten und sonstigen Grundstücke zu erheben; es fehlt hier jedoch eine Aufrechnung der bezüglichen Zahlen [25]). Eine Scheidung zwischen von den Gemeindegenossen genutzten (Almend-) und aus der Nutzungsgemeinschaft ausgeschiedener (Kämmerei-)Gütern fehlt überall. In der Form des Kämmereiguts hat der kommunale Grundbesitz, soweit ein solcher vorhanden, sich hauptsächlich in den Städten erhalten, da hier die Ausbildung der Geldwirthschaft und die Besonderheit der Erwerbsverhältnisse die unmittelbare Nutzung durch die Einwohner erschwerten; auch in England sind es vorzugsweise einige größere Städte, die ein umfangreiches Kämmereivermögen besitzen [26]).

Im Gegensatz hierzu ist auf dem Lande, wie bemerkt, bei Waide- und Ackerland die Form der Almende die vorherrschende des Gemeindegrundbesitzes; bei Waiden pflegen wenigstens umfassende Servituten zu Gunsten der Gemeindegenossen zu bestehen. Am ausgeprägtesten ist der Gegensatz zwischen dem in Frankreich und dem in den östlichen Provinzen Preußens bestehenden desfallsigen Zustande. Während hier in Folge der Grundsätze, welche für die Gemeinheitstheilung seit dem Gesetz vom 21. Juni 1821 maßgebend waren, das der gemeinsamen Nutzung unterliegende Grundeigenthum der Gemeinde auf das geringste Maß reducirt worden ist, gilt in Frankreich nach Maßgabe der in Abänderung der Freigebung der Theilung, wie sie abgesehen von den Waldungen durch das Ges. vom 17. Aug. 1792 und vom Juni 1793 ausgesprochen worden war, durch das Gesetz vom 9. vent. XII ergangenen Verbotsbestimmung das Gemeindeland im Princip, für unveräußerlich nur für einzelne Fälle — namentlich behufs der Inkultursetzung von wüsten Ländereien zu Assimirungszwecken — sind Erleichterungen zugelassen worden. Ges. vom 29. Juli 1857 und 28. Juli 1860 [27]).

§ 60. 2) Kämmereigüter. Ihre Stellung im Gemeindehaushalte ist diejenige, welche die Domänen im Staatshaushalte einnehmen; im Allgemeinen ist ebenso die rechtliche Disposition über dieselben wie die Regelung der Bewirthschaftung den Gemeindeorganen überlassen, deren Beschlußfassung jedoch was wichtigere rechtliche Dispositionen, insbesondere Veräußerungen, Verpfändungen auf längere Zeiträume anlangt, der Genehmigung der Staatsbehörden bezw. Kommunalkörper höherer Ordnung oder der mit diesen im organischen Zusammenhange stehenden Selbstverwaltungs-Organen zu unterliegen pflegt. Je ausgedehnter der Besitz, desto mehr nähern in der Regel die Formen der Bewirthschaftung sich den für die Staatsdomänen bestehenden; bei Landgütern ist demgemäß Verpachtung die Regel. Ein Gleiches pflegt von solchen gewerblichen Anlagen, welche Zubehör landwirthschaftlicher Betriebe sind, als Kalkbrüche, Kalköfen, Ziegeleien u. s. w. zu gelten.

§ 61. Besonderes Verhältniß der Forsten. Eine exceptionelle Stellung

---

23) Sit. fin. des comm. en 1865 et en 1875.

24) Rapport sur la sit. fin. des communes en 1877 S. 162.

25) Siehe die Zusammenstellung in Herrfurths Beiträgen zur Finanz-Stat. VI. Erg.heft zur Zeitschrift des preuß. stat. Bureaus S. 72 fg.

26) Leroy-Beaulieu, l'admin. loc. S.334.

27) Saint Lager, de l'avenir des biens communaux in France, Bureau générale d'adm. Jahrg. 1882 S. 52. S. 145 fg.

nehmen die im Kommunalbesitz befindlichen Forsten ein. Die wichtigen, öffentlichen Interessen, welche bei der Erhaltung der Gemeindewaldungen betheiligt sind, haben hier fast überall zu einer beträchtlichen Ausdehnung der Einwirkung des Staates geführt; nicht nur ist der Kreis derjenigen rechtlichen und faktischen Dispositionen, welche der Genehmigung des Staats unterliegen, — es pflegt solcher namentlich auch die Fälle der Veränderung der Nutzungsart, der außerordentlichen Nutzung als Extrahiebe u. s. w. einzuschließen — ein weit größerer, sondern es unterliegt auch im Allgemeinen die Regelung des Betriebes, für welchen die Bewirthschaftung in Regie die allgemein übliche Form ist, erheblichen, aus der Aufsichtsbefugniß des Staats hergeleiteten Beschränkungen, wo nicht einer positiven Einwirkung des letzteren, welche vor Allem die Nachhaltigkeit der Nutzung zu sichern bezweckt. Die Formen, in denen dies erreicht wird, sind allerdings nach Lage der positiven Gesetzgebungen überaus verschiedene: die höchste Potenzirung des Staatseinflusses enthält die Unterordnung des Betriebs der Kommunalforsten unter die Leitung der Staats-Forstbehörden; wenn eine solche Einrichtung auch zur Erzielung einer Vereinfachung der Verwaltung und einer Ersparung von Kosten beitragen kann, so enthält dieselbe doch auch andererseits die Gefahr, daß das Schema der Staatsforstverwaltung zu einseitig angewendet werde und daß die Wechselbeziehung zwischen der Verwaltung der Forsten und der Führung des Gemeindehaushalts zu sehr in den Hintergrund trete. Die finanziellen Anforderungen an die kommunale Forstverwaltung sind wesentlich schon aus dem Grunde erheblich abweichende, weil es sich hier um die Sicherstellung einer Periodicität der Leistungen in einem räumlich weit engeren Kreise handelt. Auch hat die kommunale Forstwirthschaft ihre Einrichtungen in einer Weise zu treffen, welche der der Ausübung der Forstberechtigungen der Gemeindegenossen den Anschluß gestattet.

Die franz. Gesetzgebung unterstellt den durch den Code forestier v. 31. Juli 1827 festgestellten Betriebsvorschriften die Forsten der Gemeinden und Institute, insoweit sie einer ordnungsmäßigen Bewirthschaftung fähig sind; eine besonders characteristische Besonderheit des für die kommunalen Forsten vorgeschriebenen Betriebs besteht darin, daß von der periodischen Nutzung ein Viertel — des sog. quart en reserve — ausgeschlossen wird, um bei vorkommenden außerordentlichen Finanzbedürfnissen der Gemeinden zu außerordentlichen Nutzungen herangezogen zu werden.' Jeder Extrahieb unterliegt der Genehmigung des Staatsoberhaupts. Der Forstschutz in den Gemeindewaltungen wird nur in unterster Instanz meist durch besondere Gemeindeförster gehandhabt; im Uebrigen wird der Betrieb lediglich von den Organen der Staatsforstverwaltung geleitet. Code forestier Art. 90 fg. [28]) — Von den 2,058,707 Hekt. Gemeindeforsten, die Frankreich im Jahre 1877 besaß, waren 1,835,532 dem regime forestier unterstellt [29]). — In Preußen war den Regierungen zur Pflicht gemacht, zur Veräußerung von Gemeindeforstgrundstücken die Genehmigung in der Regel zu versagen, auch die theilweise oder völlige Ausholzung von Gemeindeforsten und deren Verwandlung in Acker, Wiese oder Waide nur dann zu genehmigen, wenn davon überwiegende dauernde Vortheile mit Gewißheit zu erwarten seien. Eine intensivere Einwirkung der Staatsverwaltung auf den Betrieb der Gemeindeforsten fand in den Provinzen Sachsen, Westfalen und der Rheinprovinz statt, indem hier die Feststellung des Wirthschaftsplans und außerordentlicher Holzschläge und Stockungen an die Genehmigung der Regierungen gebunden war. Erst durch das Gesetz vom 14. Aug. 1876 ist das Erforderniß eines von dem Regierungspräsidenten genehmigten Betriebsplans für sämmtliche östliche Provinzen hinsichtlich der Forsten der Gemeinden und Institute festgesetzt worden; auch Abweichungen vom Betriebsplane sind in derselben Weise zu genehmigen; der Betriebsplan soll einestheils den Anforderungen der Nachhaltigkeit der Wirthschaft, anderntheils den Wünschen und Bedürfnissen der Betheiligten thunlichst Rechnung tragen (§ 3 daselbst). In Baiern ist eine Theilung der Gemeindewaldungen nur zum Behuf der nach den Forstgesetzen zulässigen Stockung zulässig; diese ist nur dann zu gestatten, wenn die auszustockende Fläche zu einer besseren Benützung, insbes. für Feld-, Garten-, Wein- und Wiesenbau unzweifelhaft geeignet und das Fortbestehen des Waldes nicht zum Schutze gegen Naturereignisse nothwendig ist, auch die Forstberechtigten in die Stockung gewilligt haben.

§ 62. 3) **Almendgüter.** Da wo die Gemeindegüter sich in der Benützung der Gemeindegenossen befinden, ist doch die Nutzung durch letztere nicht überall eine unentgeltliche,

28) Block, dict. de l'adm. franc. s. c. forêts, Chap. VI.

29) Rapport sur la sit. fin. et mat. des comm. en 1877 S. 162.

wenn auch die von ihnen zu entrichtende Gegenleistung in der Regel kein volles d. h. kein dem Ertragswerth der Nutzung entsprechendes Aequivalent bildet, hinter dem Betrage des letzteren vielmehr meist beträchtlich zurückbleibt. Für diese Gegenleistung besteht eine doppelte Form: entweder erfolgt sie in Gestalt einer jährlichen Geldzahlung, von deren Berichtigung die Theilnahme an der Nutzung abhängig ist, oder in Gestalt einer einmal beim Eintritt in die Nutzung zu entrichtende Einkaufssumme. Nur im Haushalt ländlicher Gemeinden bilden derartige Zahlungen hin und wieder ein einigermaßen nennenswerthes Element.

In Frankreich ist die Zahlung eines jährlichen Betrags, im südwestlichen Deutschland die einmalige Einkaufssumme das Vorwaltende [30]). In Preußen kommen beide Formen vor [31]).

§ 63. 4. **Zu öffentlichen Zwecken bestimmtes Gemeindeeigenthum.** Dasselbe kann Einnahmen dann abwerfen, wenn es Privatinteressen gegen Entgelt dienstbar gemacht wird: dies kann entweder gelegentlich und außerhalb der eigentlichen Zweckbestimmung der btr. Liegenschaft oder in Erfüllung derselben geschehen. Der erste Fall liegt vor, wenn Straßenterrain vorübergehend zur Lagerung von Waaren, Baumateralien u. s. w. durch Private benutzt wird oder wenn Gebäude, Baumpflanzungen, Altane, Kellerhälse, Erker, Balkons der an die Straße angrenzenden Grundbesitzer in das Straßenterrain bezw. dem über demselben befindlichen Luftraum vorspringen; die von den bezüglichen Interessenten zu leistenden Entgelte haben hier der Hauptsache nach die Natur des Miethzinses; großentheils erfüllen sie jedoch auch den Zweck der Evidenthaltung des Rechtsverhältnisses, mit Bezug worauf sie sich zugleich als Rekognitionsgebühren charakterisiren. Der zweite Fall ist bei der Benützung von kommunalen Lagerräumen, Entrepots, Märkten, Markthallen und Schlachthäusern durch die Interessenten vorhanden: auch hier enthält das zu leistende Entgelt in erster Linie einen Miethzins für die Zurdispositionsstellung der btr. Räumlichkeiten: häufig indessen besteht das, was die Verwaltung gewährt, nicht allein in der Hergabe des Lokals, sondern auch in mannigfaltigen Arbeitsleistungen und Mühwaltungen des mit der Verwaltung der Anstalten betrauten Personals; es gehören hierher die von den Bediensteten der Entrepots, Häfen, Markthallen, Schlachthöfen geleisteten Reinigungs-, Bewachungs-, Aufsichts-Kontroldienste, Hülfsleistungen u. s. w.; in Aubetracht, daß diese Leistungen regelmäßig auf Veranstaltungen der Verwaltung zurückzuführen sind, tragen daher die Entgelte, insoweit sie eine Vergütung für dieselben enthalten, zugleich den Charakter der Gebühr. Da die Interessenten eine Gelegenheit, sich anderer als der im Gemeindeeigenthum befindlichen, bezüglichen Anstalten zu bedienen, in der Regel nicht haben, so besteht für die Gemeinden häufig die Möglichkeit, die erhobenen Entgelte über den Miethswerth der zur Verfügung gestellten Räumlichkeit und den Werth der Arbeitsleistungen hinaus zu steigern: in solchem Fall nähert sich der Effekt dem einer Besteuerung des Handelsverkehrs oder des Konsums. Es ist jedoch eine in der Mehrzahl der Gesetzgebungen wiederkehrende Tendenz, eine derartige in eine Steuererhebung umschlagende Normirung der Tarife möglichst einzuschränken.

Zur Zeit fehlt es noch viel zu sehr an übersichtlichen Veröffentlichungen des auf die vorgedachten Nutzungen und Veranstaltungen sowie auf ihre finanziellen Ergebnisse bezüglichen Materials, um das Eingreifen derselben in die kommunale Finanzwirthschaft genügend übersehen und würdigen zu können: wie es scheint, sind Formen von Hebungen der erst erwähnten Art in besonders reichhaltiger Weise in Belgien [32]) ausgebildet worden; aber auch die Hebungen der zweiten Art bilden in manchen belgischen Städten wichtige Faktoren des Einnahmebudgets; so entfällt auf Ueberschüsse aus dem Betriebe des öffentlichen Entrepots, der Wasserleitung, des Schlachthauses sowie der Märkte und Markthallen ein nicht unerheblicher Theil der Einnahmen der Stadt Brüssel: auch die Stadt Lüttich bezieht aus dem Schlachthause und den Märkten nennenswerthe Ueberschüsse. Auf einem die Steigerung dieser Einnahmen zu einem Besteuerungs-Effekt abwehren-

30) Siehe Block, dict. de l'adm. franc. s. v. organisation communale No. 220. 221, bair. Gem.Ordg. vom 29. April 1869. Art. 22. 27.

31) Siehe v. Möller, Die Landgemeinden und Gutsherrschaften, Breslau 1865. S. 819. Ders. Stadtrecht S. 236.

32) Eine Uebersicht der hauptsächlichsten dieser Formen bei Leemans, des impositions communales de la Belgique S. 81 fg.

dem Standpunkte steht namentlich die preuß. Gesetzgebung; das Ges. vom 26. April 1872 stellt ein Limitum für die Marktstandsgelder auf, welches dieselben in den Schranken bloßer Miethsäquivalente erhalten soll: ebenso soll da, wo Schlachtzwang besteht, die Einnahme an Gebühren für Benützung der Schlachthäuser die Unterhaltungs- und Betriebskosten, sowie 5 Procent Zinsen und 1 Procent Amortisation des Anlagekapitals und der zur Abfindung der Privatberechtigten etwa gezahlten Entschädigungssumme nicht übersteigen dürfen[33]). Ges. vom 18. März 1868. § 5—7.

3. Einnahmen aus dem Gewerbebetriebe.

§ 64. Ein lediglich des Gewinns wegen stattfindender Gewerbebetrieb kommt bei den Gemeinden nur selten vor; insoweit einzelne gewerbliche Anlagen Annexe des landwirthschaftlichen Betriebes bilden, werden sie, wie oben bemerkt, in der Regel durch Verpachtung verwerthet; häufiger ist der Selbstbetrieb bei den meist eine Zubehör der Forstwirthschaft bildenden gewerblichen Anlagen als Sägemühlen, Torfstichen u. s. w.; vereinzelt befinden sich Gemeinden auch wohl im Besitz von Bergwerksanlagen. Veranstaltungen, vermöge derer von den Gemeindeverwaltungen gewisse Dienste gegen Entgelt geleistet werden, kommen zwar zumal in Städten häufig vor, indessen steht hier meist der öffentliche Zweck dergestalt im Vordergrunde, daß von einem auf Erzielung eines Ueberschusses abzweckenden Gewerbebetriebe nicht gesprochen werden kann. Eine mittlere Stellung nehmen Betriebe ein, wie sie in Gemeinden und zwar vornehmlich in Städten zu dem Zwecke eingerichtet werden, um unentbehrliche oder doch wichtige Verbrauchsartikel sehr massenhaften Konsums theils für den Bedarf der Gemeinde und ihrer öffentlichen Zwecke, theils für den Privatbedarf herzustellen. Vor Allem gehören hierher die Gasfabriken und die Wasserwerke[34]). Die Errichtung und der Betrieb dieser Werke war zumal im westlichen Europa, wo dieselben zuerst einen besonders großen Umfang erreichten, lange Zeit vorwiegend der Privatindustrie überlassen: erst nachdem die Technik eine festere Gestalt und der Verbrauch eine größere Entwickelung genommen hatte, sind allmählig die Städte dazu übergegangen, sich mit der Gründung und Unterhaltung derartiger Einrichtungen selbst zu befassen, wie das in Deutschland zur Zeit nahezu allgemein geworden ist; daß der Betrieb der genannten Werke durch die Gemeinde selbst diejenige Form ist, welche allein die Zukunft für sich hat, kann einem Zweifel nicht unterliegen: nicht nur eignet sich der Betrieb, weil größtentheils typisch und der Reglementirung fähig, besonders für eine Leitung durch öffentliche Behörden, sondern es ist auch die Beschaffung der umfangreichen Anlage- und Betriebskapitalien durch die Gemeinden meist leichter als durch Private zu bewerkstelligen: sodann aber haben die Gemeinden vor der Privatindustrie darin einen Vorsprung, daß sie Eigenthümer des Straßenterrains und zahlreicher Baulichkeiten sind, deren Benützung für die Ausführung jener Anlagen unentbehrlich ist. Vor Allem jedoch spricht für den Betrieb durch die Gemeinden, daß die Interessen wichtiger Zweige ihres Verwaltungskreises als der Beleuchtung der Straßen und öffentlicher Gebäude bezw. der Spülung und Reinigung der Straßen und Kanäle, des Feuerlöschwesens u. s. w. mit denen der Gas- und Wasserversorgung sich in einem Grade berühren, bei welchem ein sachgemäßes Ineinandergreifen nur durch die Einheit wenigstens der oberen Leitung gesichert werden kann. Die Seitens der Konsumenten zu zahlenden Entgelte enthalten die Kaufpreise für Gas und Wasser (Gas- und Wasserzinse), die Vergütungen für Sachlieferungen und Arbeitsleistungen bei der Einrichtung und der Unterhaltung der Anlage, Kontrolkosten, Miethen für Benützung einzelner Utensilien (Gas- und Wasserzähler u. s. w.). Eine Erhöhung der Tarife über die Produktionskosten hinaus wird den Gemeinden um so eher möglich, als es sich um unentbehrliche Artikel handelt und als eine Privatkonkurrenz bezüglich der Lieferung ausgeschlossen wird: oft gelingt,

33) Siehe v. Reitzenstein, über indirekte Verbrauchs-Abgaben der Gemeinden in Conrads Jahrb. für Nat.Oek. N.F. Bd. VIII. S. 286 fg.

34) Siehe die sehr dankenswerthen Mittheilungen über derartige Anstalten in preuß. Städten bei Herrfurth, Beiträge, Ergänzungsheft VI zur Zeitschr. des preuß. stat. Bureaus S. 208 fg.

zumal bei Gasanstalten, dieselbe in dem Maße, daß durch den zu erzielenden Gewinn die Kosten des für öffentliche Zwecke gelieferten Bedarfs ganz oder theilweise übertragen werden; ja es kommt vor, daß noch darüber hinaus Gas- und Wasserwerke beträchtliche Ueberschüsse gewähren. Eine solche Steigerung der Tarife kommt ebenfalls dem Effekt einer Besteuerung des Konsumes nahe. Der Normirung der Tarife für die Lieferung des Gas- und Wasserbedarfs an Private erfolgt hiernach häufig mit der Tendenz der Gewinnerzielung.

Am wenigsten scheint der Betrieb von Anstalten der bezeichneten Art durch die städtischen Korporationen bisher in England[35]) verbreitet zu sein. In Preußen[36]) ist der Fall häufig, daß aus dem Betriebe der Gasfabriken bezw. der Wasserversorgungsanstalten ein Gewinn erzielt wird, so daß hier die Gas- und Wasserpreise ein Element der indirekten Besteuerung einschließen. Sehr stark tritt dies Element in den Tarifen der Gasanstalt und der Wasserwerke von Brüssel zu Tage, wo diese Anstalten einen hohen Ueberschuß abwerfen.

3. Gemeinwirthschaftliche Einnahmen.

§ 65. Allgemeines. Die Eigenschaft zwangsgemeinwirthschaftlicher Verbände, wie sie den Kommunalkörpern mit dem Staat gemeinsam ist, hat zur Konsequenz, daß von jenen Korporationen für die Erfüllung ihrer Aufgaben die wirthschaftliche Kraft der Einzelnen in Anspruch genommen werden kann; die Form, in der dies Recht im Bereich der Geldwirthschaft ausgeübt wird, ist eine zwiefache: die der Gebühren-Erhebung und der Besteuerung: beides sind Zwangsbeiträge, welche die Einzelnen für die gemeinwirthschaftlichen Aufgaben leisten. Das Unterscheidende liegt in der Beziehung des Beitrags zu den Kosten bezw. dem wirthschaftlichen Effekt der Verwaltungshandlungen, anläßlich deren oder behufs deren Herbeiführung derselbe gefordert wird. Während der Gebühr eine individuelle Beziehung entweder zu dem Aufwande, den die betr. Leistung der Verwaltung erfordert, oder zu den Vortheilen, welche solche für den Verpflichteten herbeiführt, charakteristisch ist, fehlt eine derartige Beziehung bei der Besteuerung: ihr Wesentliches besteht darin, daß sie mit der Beitragsleistung zum Bedarf der Korporation die Einzelnen nach einem generellen Vertheilungsmaßstab belastet: wenn auch mit der Natur der Steuer die Wahl eines Maßstabs keineswegs unverträglich ist, vermöge dessen die mit ihrem Interesse bei der betr. Verwaltungsaufgabe Betheiligten in erster Linie oder stärker herangezogen werden, so kann doch das Verhältniß der Kosten, welche durch die einzelnen Akte der Verwaltung entstehen, oder das Maß, mit welchem bei diesen das Interesse des Einzelnen betheiligt ist, niemals die grundsätzliche Basis der Steuer-Repartition bilden.

1) Gebühren.

Literatur. Einiges bei Roscher, Versuch einer Theorie der Finanz-Regalien (No. II. des IX. Bandes der Schr. der philos. histor. Klasse der Königl. Sächs. Ges. der Staatsw.) und bei v. Bilinski, Kommunalbesteuerung.

§ 66. 1. Princip und Geltungsbereich. Aus Vorstehendem ergiebt sich, daß die Gebühren ein umfangreicheres Element der Einnahme-Wirthschaft nur für diejenigen Gebiete der öffentlichen Thätigkeit bilden können, in denen die Kosten der einzelnen Verwaltungsakte einigermaßen der Aussonderung fähig sind bezw. in denen das Verhältniß der Verwaltungshandlungen zum Interesse der Einzelnen leicht erkennbar ist: einen nur sehr engen Raum der Anwendung nehmen daher die Gebühren in der Finanzwirthschaft der Kommunalkörper höherer Ordnung ein, da bei den ihrem Wirkungskreise angehörigen Verwaltungszweigen jene Voraussetzungen nur in geringem Maße zutreffen;

35) Siehe Palgrave on local taxation im Jornal of the statistical society Jahrg. 1871 S. 176. 177.

36) Ausführlichere Nachrichten über die in Preußen bestehenden auf Kosten der Gemeinden eingerichteten und betriebenen Gasfabriken und Wasserversorgungsanstalten bei Herrfurth, Erg.-Heft VI zur Zeitschr. des preuß. stat. Bureaus S. 146 fg.

eine um so größere Bedeutung hat das Element der Gebühren in der Finanzwirthschaft der Ortsgemeinden und der ihnen koordinirten Special-Korporationen, wo vermöge der überaus mannigfachen Wechselbeziehungen, die zwischen den Leistungen der Verwaltung und dem Interesse der Einzelnen besteht, der Anwendung des demselben zu Grunde liegenden Princips ein weiter Spielraum geöffnet ist. Gerade jene im administrativen Wirkungskreise der Ortsgemeinden besonders stark hervortretende Wechselbeziehung ist aber auch die Ursache, daß die im kommunalen Finanzwesen vorkommenden Erscheinungsformen der Gebühren sich in ihrer großen Mehrzahl von denjenigen, welche in der Einnahme-Wirthschaft des Staats vorherrschen, wesentlich unterscheiden; während die vom Staat erhobenen großentheils auf Akten der Rechtsverwaltung, der Beurkundung und des Urkundenverkehres ruhen, findet in der Gemeindeverwaltung die Forderung von Gebühren hauptsächlich von solchen Akten und Leistungen der Verwaltung statt, welche das wirthschaftliche Interesse des Einzelnen materiell und direkt fördern. Es hängt hiermit zusammen, daß das Element der Gebühren-Erhebung im Finanzwesen der Gemeinden viel weniger rein und abgesondert hervortritt als in dem des Staats und daß häufig die Gebühr den äußerlich kaum erkennbaren Theil einer Hebung bildet, die sich daneben auch aus anderen Elementen als Kaufpreis oder Miethzins, Erstattung von Arbeitslohn u. s. w. zusammensetzt. In Bezug auf die Regelung der Voraussetzungen, unter denen und der Tarifsätze, nach denen die Erhebung von Gebühren stattfindet, pflegt der Autonomie der Kommunalkörper zwar ein mehr oder minder großer Spielraum gelassen zu sein, doch bestehen nicht selten namentlich in Ansehung solcher Akte der Verwaltung, bei denen ein allgemeines Staats-Interesse betheiligt ist, gesetzliche oder sonstige Normen, welche eine der Benützung der bezüglichen Verwaltungsthätigkeit nachtheilige Steigerung der Gebühren verhindern.

§ 67. 2. Gebühren i. e. S. und Beiträge. Mit Recht ist darauf aufmerksam gemacht worden, daß je nach der Natur der im Wirkungskreise der Gemeinden vereinigten Aufgaben die durch Erfüllung derselben entstehenden Vortheile von zweierlei Art sind: entweder sind es solche, welche für alle Gemeinde-Angehörigen gleiche, wie die durch die Leistungen des Unterrichts- und des Gesundheitswesens gebotenen, sind, oder es sind solche, welche wie die aus den Bauten, den Straßen-Anlegungen, dem Beleuchtungswesen resultirenden sich innerhalb der Gemeinde örtlich verschieden vertheilen und abstufen. (v. Stein, Lehrb. der Fin.-W. 5. Aufl., S. 58.) Auf einer so feinen Beobachtung indessen die Aufstellung dieses Gegensatzes auch beruht, so ist es doch unrichtig, denselben zum Ausgangspunkt für die Abgrenzung des Gebiets der Steuer- und der Gebühren-Erhebung zu machen und den Bereich der letzteren auf jenen Theil der gemeindlichen Verwaltungsthätigkeit zu beschränken, in dem eine örtliche Abstufung des Werths der Leistungen nachweisbar ist: es nehmen vielmehr ebenso die Gebühren auch bei der Beschaffung des Finanzbedarfs der anderen eine solche Abstufung der gebotenen Vortheile nicht aufweisenden Zweige der kommunalen Verwaltung eine wichtige Stelle ein, wie andererseits das Element der Steuern auch für die Aufbringung des Bedarfs zur Hervorbringung derjenigen Leistungen, deren Vortheile für die Einzelnen zum Theil sich örtlich graduiren, sich nicht entbehren läßt. Richtig ist nur, daß in der einem Theil der kommunalen Verwaltungszweige eigenthümlichen lokalen Abgrenzung der durch die administrativen Leistungen den Einzelnen gewährten Vortheile eine der Ursachen enthalten ist, welche im Finanzwesen der Gemeinden der Form der Gebühren eine besonders weite Anwendung gegeben haben, und zwar ist es eine besondere — die unter dem Namen der Beiträge bekannte — Art der Gebühren, welche in der Beziehung zu jenen lokalisirten Vortheilen ihr Charakteristisches hat: dieselbe begreift solche Gebühren in sich, durch welche die Einzelnen sich an dem durch die Errichtung und Unterhaltung öffentlicher, dem in der Nähe befindlichen Grund-

besitz Vortheil bringender Anlagen erwachsenden Kostenaufwande im Hinblick auf diese, ihnen erwachsenden Vortheile betheiligen; die Verpflichteten sind hier stets Besitzer von in der Gemeinde belegenen Grundstücken. — Die Forderung von Gebühren findet ebenso anläßlich solcher Verwaltungsakte statt, deren Inanspruchnahme Seitens der bei denselben zunächst Interessirten eine freiwillige war, als anläßlich solcher, deren Vornahme von der Verwaltung ohne Rücksicht auf die Anregung oder Bereitwilligkeit der Interessenten angeordnet wird; das Gleiche gilt von den Beiträgen; hier kann ebensowohl die Ausführung der Anlagen von der Bereitwilligkeit der Interessenten zur Leistung der Beiträge abhängig gemacht werden, wie es andererseits vorkommt, daß die Anordnung der Ausführung und die Einforderung der Beiträge ohne solche Bereitwilligkeit erfolgt.

Aus obigem Gegensatz zwischen solchen Aufgaben der Verwaltung, deren Vortheile sich lokal abgrenzen, und solchen, welche Allen in gleicher Weise zu Gute kommen, folgt nach Stein[37]) „der principielle Unterschied zwischen den beiden Hauptquellen aller Einnahmen der Gemeindefinanzen, auf dessen weiterer Entwicklung alle Theorie und Praxis des Gemeindefinanzwesens beruhen wird, daß die Herbeischaffung der Mittel für das erste Hauptgebiet der Gemeindeverwaltung gleichfalls nach der örtlich verschiedenen Benützung der Gemeindeleistungen vertheilt werden soll, und das kann nur durch die rationelle Entwicklung des Gebührenwesens geschehen; für das dagegen, was wir die staatsbürgerlichen Leistungen der Gemeindeverwaltung nennen müssen, müssen die Mittel durch die Besteuerung beschafft werden. — Während in Staat und Land die Steuern die Grundlage der gesammten Finanzwirthschaft bilden, ist in der Gemeinde das Gemeindegebührenwesen die eigentliche — sagen wir sogleich die zukünftige — Basis des Gemeindefinanzwesens." Wenn auch der letzten Behauptung innerhalb gewisser Grenzen eine Berechtigung nicht abgesprochen werden soll, so beruht doch jene Identificirung der Gemeindegebühren mit demjenigen, was nach meiner obigen Definition sich als Beiträge charakterisirt, auf einer einseitigen Auffassung, welche in den thatsächlich vorhandenen Institutionen eine Rechtfertigung nicht findet. — An einer einigermaßen erschöpfenden Behandlung ebenso der Beiträge wie der anderen in der Verwaltung der kommunalen Korporationen vorkommenden Anwendungen des Gebührenprincips fehlt es noch gänzlich: die von Bruch[38]) gegebene an und für sich sehr dankenswerthe Uebersicht von Fällen, welche unter die Kategorie der Beiträge gewöhnlich subsumirt werden, greift viel zu weit, indem sie Gebühren im e. S., Steuern und auf privatrechtlichem Fundament beruhende Einnahmen mit hereinzieht. v. Bilinski[39]) versteht unter Beitrag „den einmaligen oder regelmäßigen zwangsweisen Zuschuß gewisser Personen zur Herstellung oder Erhaltung von Anstalten, welche zwar in erster Linie diesen Verpflichtungen dienen sollen, aber im Uebrigen, als Anstalten von allgemeiner Bedeutung, aus allgemeinen Gemeindemitteln hergestellt bezw. erhalten werden". Er fügt hinzu, daß der Beitrag in der Regel die Grundbesitzer träfe, welche dann entweder überhaupt oder als Adjacenten zu den Anlagen beizutragen hätten. Diese Definition kommt der obigen Begriffsbestimmung sehr nahe, läßt aber m. E. die Grenze auf der Seite der Gebühren zu sehr offen; es besteht ein Anlaß zu gesonderter Behandlung allein bezüglich solcher Gebühren, die in Vortheilen, welche durch die öffentlichen Anlagen für gewisse, örtlich abgegrenzte Gruppen von Grundstücken herbeigeführt werden, ihre Begründung finden. In anderer Richtung bewegt sich die Begriffsbestimmung Neumann's[40]), welcher unter Beiträgen „die nach Maßgabe der bezüglichen Vortheile zu vertheilenden Abgaben, nach Analogie der Deich- und Genossenschaftsbeiträge, Chausseebaubeiträge u. s. w., im Gegensatze zu den „der Pflicht ihren Ursprung verdankenden nach der Leistungsfähigkeit umzulegenden Abgaben" versteht.

§ 68. 3. Erscheinungsformen nach den Sachgebieten der Verwaltung. Es ist nach obiger Eintheilung der Wirkungssphäre der kommunalen Korporationen zu unterscheiden:

a. der Kreis der staatlichen Aufgaben. Die Gebiete, in denen die Erhebung von Gebühren vorzugsweise vorkommt, sind die folgenden:

§ 69. α. Rechtspflege und Rechtsverwaltung. Da bei den Geschäften dieser Gebiete die Gemeinden nur selten bezw. in geringem Umfange zu konkurriren pflegen, so spielen auch Gebühren, welche für Akte der obigen Staatsthätigkeit erhoben werden, im

37) v. Stein, Lehrb. der Fin.Wiss. a. a. O.

38) Die Kommunalsteuerfrage. Zehn Gutachten ꝛc. Schriften des Vereins für Social-Politik Bd. XII S. 21 fg.

39) Die Kommunalbesteuerung und deren Reform S. 19.

40) Progressive Einkommensteuer S. 65.

Finanzwesen der Kommunalkörper nur eine untergeordnete Rolle: es bildet eine Ausnahme, wenn den Ortsgemeinden Geschäfte der Rechtsbeurkundung und der bezüglichen Registerführung übertragen sind, wie dies z. B. im Großherzogthum Baden in Ansehung des Grundbuchwesens und der Aufnahme, Aussertigung und Aufbewahrung der Urkunden über Rechtsgeschäfte, welche Rechte ein Grundstück zum Gegenstande haben, der Fall ist. Hier fließen naturgemäß auch die Gebühren, welche für bezw. anläßlich der Aufnahme &c. solcher Akte bezw. für die durch dieselben nothwendig werdenden Grundbuch-Eintragungen erhoben werden in die Gemeindekasse.

§ 70. *β.* Polizei und Verwaltung der polizeilichen Zwecken dienenden Anstalten. Hier ist zunächst eine Erhebung von Gebühren hie und da in Gebrauch für die im Privatinteresse nachgesuchte Beurkundung von Verwaltungsakten, welche dem Gebiet der Polizeiverwaltung angehören, oder von Thatsachen, deren Konstatirung in die Zuständigkeit der polizeilichen Organe fällt; ferner für gewisse von den Polizeibehörden innerhalb ihrer Zuständigkeit ausgehende Erlaubnißertheilungen, Dispense, Koncessionen. Sofern die Handhabung des Civilstandswesens den polizeilichen Funktionen beigezählt werden kann, gehören unter der Voraussetzung, daß das Civilstandswesen den Gemeindebehörden obliegt, hierher auch die anläßlich der Geschäfte dieses Verwaltungszweigs zu erhebenden Gebühren, welche in gedachtem Falle konsequenterweise in die Gemeindekasse fließen; auch wo sie unmittelbar zur Besoldung der mit jenen Geschäften betrauten Beamten dienen, kommen sie doch der Gemeinde, welche für diese Besoldung zu sorgen hat, indirekt zu Gute.

Einen erheblicheren Umfang pflegt in der Verwaltung wenigstens der größeren Stadtgemeinden die Erhebung von Gebühren für die Benützung der polizeilichen Gemeinde-Anstalten einzunehmen: hierher zu zählen sind zunächst Anstalten der Maß- und Gewichtspolizei: die Benützung der öffentlichen Meßanstalten und Wagen ist in der Regel an die Entrichtung von durch einen öffentlichen Tarif normirten Gebühren gebunden. Zu den polizeilichen Aufgaben gehört ferner die Fürsorge für das Beerdigungs- und Friedhofswesen. Die Herstellung und Unterhaltung geeigneter und würdig ausgestatteter Begräbnißplätze (Friedhöfe) ist, wie oben gezeigt worden, fast überall die Obliegenheit öffentlicher Korporationen, der Kirchengemeinden, Orts- oder Specialgemeinden; häufig ist auf diese Korporationen auch der wichtigere Theil der für die Beerdigung und das Leichenbegängniß erforderlichen Leistungen und Veranstaltungen übergegangen. Unter den Mitteln zur Deckung des durch alle jene Leistungen erforderlich werdenden Aufwandes nehmen die Gebühren eine wichtige Stelle ein; dieselben erscheinen jedoch nicht immer ausgesondert, sondern bilden einen äußerlich nicht erkennbaren Theil der Entgelte, welche häufig auch Miethsbeträge, den Ersatz von Arbeitslöhnen u. s. w. in sich begreifen. Solche Entgelte pflegen entrichtet zu werden: für die Grabstellen, wenigstens dann, wenn die Einräumung derselben an bevorzugten Stellen oder für längere Zeiträume beansprucht wird: für die Gestattung der Anbringung von Gedenktafeln, Denkmälern, gemauerten Grüften; für die Fertigung des Grabes und demnächst für den Leichentransport und die sonstigen Leistungen beim Leichenbegängniß; für die kirchlichen Ceremonien u. s. w. Sehr üblich sind für die Normirung dieser Entgelte Klassentarife, welche dem Grade der Solennität bezw. des Luxus, der in der Befriedigung jener Bedürfnisse entfaltet wird, Rechnung tragen.

In England[41]) werden die Begräbnißgebühren von der Friedhofbehörde — burial board — oder der die Funktionen derselben ausübenden Gemeindebehörde vorbehaltlich der Genehmigung des Staatssekretärs d. J. festgesetzt: bei Feststellung des Tarifs ist auf die in Betreff der Armenbegräbnisse bestehenden besonderen Bestimmungen Rücksicht zu nehmen. In Frankreich werden Grabstellengebühren nur bei Concessionen von Privatbegräbnissen entrichtet, die für längere Dauer ertheilt werden; man unterscheidet: zeitweilige, dreißigjährige, immerwährende Concessionen. Von

41) Wright and Hobhouse loc. adm. S. 57.

der Gebühr fließen 2/3 in die Gemeindekasse[42]), 1/3 fällt den Wohlthätigkeits-Anstalten der Gemeinde zu. Die Regelung der Leichenfeierlichkeiten sowie des Leichenfuhrwesens und die Aufstellung eines Klassentarifs ist Sache der Kirchenfabriken im Benehmen mit den Gemeinderäthen und vorbehaltlich der Genehmigung des Kultus-Ministers; in größeren Städten haben sich die verschiedenen Kirchen- und Religionsgesellschaften zur Uebertragung der Veranstaltungen der Leichenbegängnisse an einen Uebernehmer zu vereinigen; die Gebührensätze werden in diesem Falle durch einen vom Gemeinderath festgesetzten vom Staatsoberhaupt genehmigten Klassentarif geregelt. Als Princip gilt, daß die Begräbnißgebühren sich nicht nach den Vermögensverhältnissen des Verstorbenen, sondern nach der Kostspieligkeit der veranstalteten Ceremonien abzustufen haben[43]). In Preußen beruht die Festsetzung der Begräbniß-Gebühren in den Städten meist auf Lokal-Reglements, auf dem Lande vielfach auf Observanz; die Kirchhöfe sind insbesondere auf dem Lande vorherrschend im Eigenthum der Kirchengemeinden, denen — bezw. den betr. Kirchenkassen — dann auch die Grabstellengebühren zufließen. Die Tarifsätze für den Leichentransport und die Begräbnißfeierlichkeiten sind hier regelmäßig nach Klassen abgestuft, bei deren Normirung entweder die größere oder geringere Solennität des Leichenbegängnisses oder die Lebensstellung des Verstorbenen oder dessen Alter — große, Mittel, Kinderleiche — maßgebend ist[44]).

§ 71. *γ.* Unterrichtsverwaltung. Als die wichtigste der hierher gehörigen Gebühren ist das Schulgeld anzusehen, aus dessen Ertrag noch heute ein erheblicher Theil des Bedarfs der Unterrichtsanstalten und zwar auch derjenigen, deren Unterhaltung den kommunalen Korporationen obliegt, bestritten wird; an dasselbe schließen sich hie und da besondere Gebühren für Aufnahme und Entlassung, Prüfung und Ertheilung von Zeugnissen an. Die Sätze, nach denen die Erhebung dieser Gebühren und vor Allem des Schulgeldes stattfindet, sind für die öffentlichen Schulen regelmäßig durch gesetzliche oder von der Verwaltung einseitig erlassene Tarife geregelt, wenn auch hie und da sich Einzelheiten erhalten haben, die an die ursprüngliche Natur des Schulgeldes als einer auf freier Vereinbarung beruhenden Vergütung für den Lehrer erinnern. Der fast überall vollzogenen Umwandlung desselben in eine Einnahme gemeinwirthschaftlichen Charakters entspricht es, daß die Vereinnahmung — soweit es sich um Gemeindeschulen handelt — regelmäßig zur Gemeindekasse bezw. zu einer besonderen Schulkasse erfolgt, aus der die Schulbedürfnisse und die Besoldung des Lehrpersonals bestritten werden: nur vereinzelt kommt die direkte Zahlung an den Lehrer zu dessen unmittelbarer Verfügung vor. Aber auch in materieller Hinsicht ist in neuerer Zeit die Normirung des Schulgelds in der Mehrzahl der Staaten Gegenstand mannigfacher Reformbestrebungen gewesen. Dieselben haben hauptsächlich nach zweierlei Richtung hin sich bewegt. Einestheils hat es sich darum gehandelt, in der Normirung der Sätze der größeren Leistungsfähigkeit Rechnung zu tragen, welche bei dem höhere Lehranstalten benützenden Publikum vorausgesetzt werden kann und welche hier einen größeren Theil der Kosten durch die Beiträge der Betheiligten zu decken gestattet; anderntheils war es Aufgabe, die Schulgeld-Erhebung mit denjenigen Forderungen in Einklang zu bringen, welche sich aus der Tendenz größter Verallgemeinerung der Elementarschulbildung bezw. aus dem die vollste Durchführung dieser Tendenz zum Ausdruck bringenden Princip des obligatorischen Elementar-Unterrichts ergeben.

Die rationelle Gestaltung der Schulgeld-Tarife fällt mit der Verstaatlichung bezw. der Kommunalisirung des Schulwesens großentheils zusammen. Dem Bedürfniß einer dem Werth der Leistungen für die Betheiligten bezw. den Kosten und auch der Leistungsfähigkeit des die Schule benützenden Publikums entsprechenden Abstufung der Schulgeldsätze wird hauptsächlich durch eine Erhöhung der Tarife für die höheren Anstalten — höhere Elementar-, Mittel-, Bürger-, Realschulen, Gymnasien — bezw. innerhalb derselben Anstalten für die höheren Klassen derselben Rechnung getragen, eine Reform, die in der Staatsschulverwaltung wie in zahlreichen kommunalen Schulverwaltungen häufig zur Durchführung gebracht worden ist. Die Uebernahme des Schulgeldes für unvermögende Eltern innerhalb bestimmter Grenzen auszusprechen, hat die engl. Gesetzgebung den Lokal-Schulbehörden überlassen; die Befreiung ganzer Distrikte und Schulen kann, wo die Verhältnisse dies nothwendig machen, mit Zustimmung der Central-Schulbehörde verfügt werden[45]). Der Gesammtertrag des Schulgeldes für die öffentlichen Volksschulen

42) Davenne, de l'organisation et du régime des secours publics en France Bd. II. S. 150.

43) Block, dict. de l'adm. franç. s. v. pompes funètres.

44) Siehe Jacobson, das evangelische Kirchenrecht des preuß. Staats S. 515.

45) Gneist, engl. V.R. der Gegenw. S. 877.

hat sich im Jahre 1880/81 einschließlich des Erlöses für verkaufte Schulbücher auf 419,727 Pfd. 4 S. 3 P. belaufen gegen ein Gesammtaufkommen an Einnahmen der Verwaltung dieser Schulen von 3,971,833 Pf. 11 S. 2 P.[46]). — In Frankreich ist durch das Ges. v. 16. Juni 1881 das Schulgeld für die Primärschule gänzlich aufgehoben worden; dasselbe Gesetz hat auch die Erhebung von Pensionen in den Elementarlehrer-Bildungsanstalten beseitigt. — In Belgien betrug der in den öffentlichen Elementar- und Mittelschulen des Königreichs im J. 1875 erhobene Betrag in Schulgeld sich auf 859,105 Fr.[47]). Das belg. Ges. über den Primär-Unterricht vom 1. Juli 1879 — Art. 31, 33 — verpflichtet zur Zahlung des Schulgeldes für arme Kinder in Ermangelung von Wohlthätigkeits-Bureaus die Gemeinden. — In Deutschland ist die Schulgeld-Erhebung noch nahezu allgemein, sie ist im Einzelnen jedoch sehr ungleich geregelt: eine besonders große provincielle und lokale Verschiedenheit besteht wie in der Regelung der Schulunterhaltung überhaupt so vorzugsweise in der der Schulgeld-Erhebung in Preußen: während eine Anzahl von Stadgemeinden — so Düsseldorf, Duisburg — ganz, eine andere — so Hannover, Königsberg — nahezu ganz auf die Schulgelderhebung verzichtet hat, solche auch in einer Anzahl ländlicher Kreise überhaupt nicht besteht, wird häufig in Städten wie auf dem Lande ein großer Theil des Elementarschul-Bedarfs aus dem Ertrage des Schulgelds bestritten: für die ganze Monarchie stellt sich das Verhältniß so, daß vom Gesammteinkommen der in Preußen vorhandenen öffentlichen Elementarschulen — Mittelschulen eingeschlossen — von 63,046,533 M. — in den Städten 29,004,302, auf dem Lande 34,042,231 M. — im Jahre 1878 auf den Ertrag des Schulgeldes 12,975,527 M. — in den Städten 7,256,766, auf dem Lande 5,718,761 M. — entfielen[48]). Der Art. 25 der preußischen Verf.-Urkunde, welche die Erhebung von Schulgeld für die Zukunft als unstatthaft bezeichnete, hat daher eine Verwirklichung nicht erhalten. In Baiern ist die Erhebung von Schulgeld in den Elementarschulen die Regel: Befreiungen müssen von der Armenbehörde zugestanden werden, und werden, wenngleich für einen extensiv viel weiteren Kreis als die Armen-Unterstützungen bewilligt werden, doch im Uebrigen diesen gleich behandelt. Schulbedarfs-Gesetz v. 10. Nov. 1861 Art. 5, Ausgabe von Reger S. 11, 12. — In Baden ist die Schulgelderhebung für die Elementarschulen allgemein vorgeschrieben, jedoch durch niedrige Maxima limitirt; auf die Schulgelderhebung zu verzichten, ist nur solchen Gemeinden gestattet, welche direkt Gemeindesteuern nicht erheben. — In der Oesterreichischen Statistik des (Staats-) Aufwandes für Unterrichtszwecke bezw. in der Gemeindestatistik ist die Einnahme von Schulgeld nicht ausgeschieden worden.

§ 72. δ) Verwaltung der Wege und Verkehrsstraßen. Die Erhebung von Gebühren für die Benutzung derselben nahm früher in der Beschaffung des Unterhaltungs-Aufwandes fast überall eine wichtige Stelle ein; die moderne, auf möglichste Befreiung des Verkehrs von allen Beschränkungen gerichtete Tendenz hat jedoch den Anwendungsbereich dieser Gebühren beträchtlich beschränkt. Die Abschaffung von Chaussee-, Brücken-, Hafengeldern ist vielfach durch generelle Maßregeln der Gesetzgebung in die Wege geleitet worden.

Von den Maßnahmen der neueren englischen Gesetzgebung gehört hierher die bereits oben erwähnte Kommunalisirung der früheren turnpike-roads und Verwandlung derselben in main-roads, zu deren Unterhaltungs-Aufwand die Grafschaft die Hälfte beisteuert. Wright and Hobhouse, S. 37. In Frankreich erfolgt eine Betheiligung der Interessenten an der Wege-Unterhaltung durch von Industriellen ꝛc., in Fällen außerordentlicher Abnutzung gezahlten Entschädigungen; dagegen war die Erhebung von Brückenzöllen früher sehr verbreitet; es ist jedoch der Rückkauf bezw. die Ablösung der Zölle betreffs der im Zuge von Staats-Departemental- und Vicinal-Straßen liegenden Brücken durch das Gesetz vom 30. Juli 1880 in die Wege geleitet worden: die Koncessionirung neuer derartiger Zölle ist für Brücken in Staats- und Departementalstraßen ganz untersagt, für Brücken im Zuge von Vicinalstraßen auf exceptionelle Fälle dringender Bedürfnisse beschränkt[49]). Das preuß. Gesetz vom 27. Nov. 1874 hat die Chausseegeld-Erhebung an den Staatsstraßen abgeschafft, dagegen die an den Provincial-, Kreis-, Kommunal- und Privat-Chausseen bestehende intakt gelassen. Viele der bezüglichen Kommunal-Verwaltungen sind jedoch im Wege autonomer Beschlüsse dem vom Staat gegebenen Beispiel gefolgt. — In Oesterreich gehört die Erhebung von Wege- und Brücken-Mauthen auch in den kommunalen Wegeverwaltungen zu den regelmäßigen und weitverbreiteten Einrichtungen[50]).

46) Annual local. taxations returns, pro 1881/82 S. 356.

47) Sit. fin. des comm. en 1865 et en 1875 S. 192.

48) S. Petersilie, die öffentlichen Volksschulen in Preußen. X. Erg.heft der Zeitschr. d. stat. Bureaus, S. 98.

49) v. Reitzenstein, die wirthschaftliche Gesetzgebung Frankreichs I. Art. Conr. Jahrb. N. F. Bd. III. S. 466 fg.

50) Ulbrich a. a. O. S. 525.

§ 73. b) Kreis der kommunalen Sonder-Aufgaben. Hier enthalten die Verwaltungszweige, welche sich auf die besonderen städtischen Sicherheits-, Gesundheits- und Annehmlichkeits-Interessen beziehen, ein für die Anwendung des Gebührenprincips besonders geeignetes Feld: namentlich ist es wie vorerwähnt, die lokale Abgrenzung und Abstufung der Vortheile, welche sich aus der Ausführung und Unterhaltung umfangreicher mit dem Grund und Boden verbundener Anlagen für die anwohnenden Besitzer ergeben, welche hier zur Ausbildung jener unter dem Namen der Beiträge zusammengefaßten besonderen Form der Gebühren Anlaß gegeben hat. Es sind indessen die bezüglichen Bildungen noch viel zu neue und fluktirende, als daß es möglich wäre, die verschiedenen Erscheinungsformen schon jetzt unter bestimmte Hauptzüge zu bringen.

Hauptsächlich reichhaltig haben die in Rede stehenden Beiträge sich in Belgien entwickelt, wo sie nach einer noch engen und schwankenden Terminologie meist mit andern Gebühren einzelner Steuern und privatwirthschaftlichen Einnahmen unter der Bezeichnung taxes zusammengefaßt werden. Siehe weiter unten S. 622.

§ 74. 4) Aussichten erweiterter Anwendung des Gebührenprincips. Mit Recht ist diesem Princip eine noch beträchtliche Ausdehnungs- und Entwickelungsfähigkeit zuerkannt worden: je umfangreicher die Aufgaben der kommunalen Wirthschaft sich gestalten und je mehr daher diese in den Kreis der privaten Interessen fördernd eingreift, desto mehr muß es ein Ziel der Finanzpolitik sein, die durch die gemeinwirthschaftliche Thätigkeit den Einzelnen erkennbar zugeführten Vortheile durch Auferlegung von Zwangsbeiträgen zu einem der Sachlage entsprechenden Antheile für die Gemeinschaft nutzbar zu machen, ein Ziel, das zwar auch bei der Wahl des Steuersystems nicht außer Augen verloren werden darf, dem nahe zu kommen jedoch die möglichst ausgedehnte Anwendung des Gebührenprincips das erste und wirksamste Mittel bietet; die Formen, in denen eine solche Ausdehnung möglich, sind zur Zeit bei Weitem nicht erschöpft.

2) Steuern.

Literatur: An Werken, welche die Materie des Kommunalsteuerwesens ausführlich und systematisch behandeln, sind vorzugsweise zu nennen: Esquirou de Parieu, traité des impôts, 2me ed. Paris 1867, Bd. IV. Leroy-Beaulieu, traité de la science des finances, 3me ed. Paris 1883 Vol. I. Chap. XV. Schäffle, Grundsätze der Steuerpolitik und die schwebenden Finanzfragen Deutschlands und Oesterreichs, Tübingen 1880 (vorzugsweise S. 577 fg. besonders eingehend: v. Bilinski, die Gemeindebesteuerung und deren Reform, Leipzig 1878, noch jetzt das Hauptwerk für Kommunalsteuerwesen. S. ferner die unter S. 626 angeführte Literatur.

1. Allgemeines.

§ 75. 1) Begriff. Recht der Besteuerung. Nach dem vorher Gesagten sind Steuern hier Zwangsbeiträge, welche die kommunalen Korporationen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben nach Maßgabe eines generellen — d. h. nicht aus der Beziehung zu dem Kostenaufwande des einzelnen zur Einforderung Anlaß gebenden Verwaltungshandlungen oder den durch dieselben für den Einzelnen begründeten Vortheilen hergeleiteten — Maßstabes erheben. Mit der zunehmenden Kultur-Entwicklung pflegt das Wachsen des Antheils, welcher an der Deckung des Finanzbedarfs der Kommunalkörper dem Ertrage der Steuer zufällt, gleichen Schritt zu halten: es beruht dies darauf, daß die Einnahmen aus dem einer Erweiterung nur selten fähigen eigenen Vermögen der Gemeinden eine der Ausdehnung des Aufgabenkreises folgende Entwicklungsfähigkeit nicht besitzen und daß die Voraussetzungen für eine umfangreichere Anwendung des Gebührenprincips nur in einzelnen, nicht aber in allen Zweigen der kommunalen Verwaltung gegeben sind. Gerade weil die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben durch die dem Wechsel unterliegenden privatwirthschaftlichen Einnahmen nicht für alle Zeit sicher gestellt werden kann, gehört das Recht der Steuer-Erhebung in irgend einer Form zu den nothwendigen Attributen

der öffentlichen Korporationen. Das Recht ist jedoch niemals ein in der Weise unbeschränktes, wie es das Besteuerungsrecht des ganzen Staates ist. Zunächst besteht eine Abhängigkeit der Besteuerung der Kommunalkörper von dem für den Staat geltenden Steuersystem insoweit, als ersteres sich möglichst dem letzteren anzuschließen und jedenfalls innerhalb des von diesem freigelassenen Spielraums sich zu halten hat: die höchste Potenz eines solchen Anschlusses ist vorhanden, wenn die Kommunalkörper ihr Besteuerungsrecht nicht durch Erhebung eigener Steuern sondern durch Erhebung von Zuschlägen zu den Staatssteuern ausüben. Sodann unterliegen die Dispositionen der kommunalen Organe auch dann, wenn sie sich materiell in den bezeichneten, durch die Rücksicht auf das Staatssteuersystem gegebenen Grenzen halten, nicht selten einer aus der vormundschaftlichen Stellung der Staats-Regierung hergeleiteten Prüfung und Bestätigung dieser letzteren. Der Forderung eines harmonischen Ineinandergreifens, wie sie für das gesammte Gebiet des vom Staat oder von den Kommunalkörpern ausgehenden Thätigkeiten gilt, muß bei der Mannigfaltigkeit der Berührungen insbesondere im Bereich des Steuerwesens gestellt werden.

§ 76. 2) Eintheilung[51]). Nach dem eben Gesagten zerfallen die Kommunalsteuern zunächst in Zuschläge, welche zu Realsteuern erhoben werden und in selbständige Kommunalsteuern: erstere sind solche, welche in Quoten der vom Staat erhobenen Steuer-Beträge bestehen. Im Uebrigen finden auf die Kommunalsteuer, mögen solche in Gestalt von Zuschlägen oder als selbständige Kommunalsteuern erhoben werden, dieselben Eintheilungen, welche bezüglich der Staatssteuern bestehen, Anwendung: es werden daher Personal- und Real-, Einkommens- bezw. Vermögens- und Ertrags-, Aufwandssteuern u. s. w. unterschieden. Daß mit der Scheidung zwischen den Steuern vom Einkommen oder Vermögen bezw. den Aktiv-Elementen beider einerseits und von Aufwendungen andererseits die in direkte und indirekte Steuern nicht zusammenfalle, läßt sich als eine in der neueren Wissenschaft kaum noch bestrittene Erkenntniß bezeichnen, wenn es auch in der Bestimmung des Begriffs der direkten und indirekten Steuern bisher zu einer abschließenden Uebereinstimmung nicht gekommen ist. Der in den Institutionen des kommunalen Finanzwesens praktisch zur Durchführung gekommenen Gebietsabgrenzung scheint mir die von Neumann vertheidigte Unterscheidung, wonach unter direkten Steuern die fortlaufend auf Grund dauernder Verhältnisse, unter indirekten die gelegentlich im Anschluß an vorübergehende Dinge entrichteten Steuern begriffen werden, am meisten zu entsprechen. — An Eintheilungen, welche wenn auch nicht dem Begriffe, doch dem thatsächlichen Vorkommen nach fast ausschließlich auf kommunale Steuern anwendbar sind, ist vor Allem die in allgemeine und in Zwecksteuern von Interesse: letztere sind solche, die für unbestimmte Verwaltungsaufgaben erhoben werden, dergestalt, daß die Verwendung des Ertrages ausschließlich für diesen Zweck erfolgen muß. Die Ursache, daß derartige Steuern im Haushalte des Staats fast niemals vorkommen, beruht darin, daß im großen Ganzen der Finanzwirthschaft des Staats sich die Steuererhebung nicht nach den einzelnen Verwaltungsaufgaben specialisiren läßt, während im engeren Kreise des kommunalen Haushalts eine solche Specialisirung häufig ausführbar ist. Nicht selten beruht die Form der Zwecksteuer darauf, daß nur ein -- durch räumliche oder andere Kriterien — abgegrenzter engerer Kreis der Gemeindegenossen bei der betr. Ausgabe interessirt und daß in diesem Umstande ein Motiv liegt, die Heranziehung zur Steuer auf jenen engeren Kreis zu beschränken; in diesem Falle ist die Zwecksteuer zugleich eine Interessentensteuer, die sofern jener Interessenten-Kreis innerhalb der Gemeinde in irgend einer Weise zu einer nach außen hervortretenden oder auch nur auf die Regelung ihrer inneren Angelegenheiten beschränkte Gemeinschaft organisirt wird, den Character einer Genossenschaftssteuer trägt. Manche Formen dieser Steuern kommen den Anwendungen des Gebührenprincips sehr nahe. — Nicht den Kommunalsteuern beizuzählen sind die sogenannten Dotationssteuern, worunter Steuern verstanden werden, deren Ertrag der Staat den Kommunalkörpern, um Ausfälle,. welche durch Steuer-Reformen herbeigeführt sind, zu decken oder zur allgemeinen Stärkung ihrer Leistungsfähigkeit antheilig überweist; diese Steuern bleiben ungeachtet der Ertragsüberweisung Staatssteuern, da für Veranlagung und Erhebung der Staat allein verantwortlich bleibt und die Ausscheidung der den Kommunalkörpern zufallenden Ertragsquote lediglich einen Gegenstand der Verrechnung des ersteren mit den letzteren bildet.

51) Ueber die in Betracht kommenden Eintheilungen oerbreiten sich mit besonderer Ausführlichkeit v. Bilinski, die Kommunalbesteuerung u. s. w., S. 9 f., und Neumann in dem Aufsatz: schwebende Finanzfragen, Schmollers Jahrb. für Gesetzgebung, Verw. und Volksw. Jahrg. 1882 Heft 3 S. 143, Heft 4 S. 179 fg.

2. Das Kommunalsteuer-System der einzelnen Staaten.

1. England.

Literatur: außer den oben benannten Werken: die beiden Prize Essays von Inglis Palgrave and John Scott, im Journal of the Statistical Society Vol. 34 S. 111 fg., 281 fg., ferner: Bödiker, die Kommunalbesteuerung in England und Wales.

§ 77. Das heutige Kommunalsteuer-System Englands ist das Werk einer Jahrhunderte hindurch fortgesetzten kontinuirlichen Entwicklung: dasselbe bildet die finanzielle Grundlage des weitaus größten Theiles der inneren Verwaltung, da in diesem Gebiet die Wirksamkeit der unmittelbaren Staatsverwaltung sich im Wesentlichen auf die Wahrnehmung der allgemeinen politischen Interessen, auf die Handhabung der technischen Verwaltungszweige und auf die Ausübung der Aufsichts- und Kontrolrechte beschränkt; eine Betheiligung der Staats-Fonds an den Kosten der kommunalen Verwaltung hat für manche Zweige derselben zwar wie vorher erwähnt, sich zu entwickeln begonnen, bewegt sich aber, wie demnächst gezeigt werden wird, immer noch in verhältnißmäßig engen Grenzen. Das Charakteristische der Kommunalbesteuerung Englands besteht nun darin, daß einerseits das System derselben sich als ein von dem der Staatsbesteuerung abgetrenntes und ihm gegenüber auf selbständigen Grundlagen ruhendes darstellt, daß aber andererseits innerhalb dieses Systems die Armensteuer zum Prototyp und zur Basis fast aller Arten der Kommunalsteuern geworden ist. Im Gegensatz zum Staatssteuerwesen, als dessen wichtigste Elemente sich Zölle, Accisen und andere indirekte Steuern, ferner Ertrags-, Einkommens- und direkte Aufwandssteuern bezeichnen lassen, lastet die Kommunalbesteuerung fast ausschließlich auf dem Grundertrage; sie enthält in ihrer heutigen Gestalt im Wesentlichen nur eine weitere Ausbildung des für die Armensteuer, welche nach dem Armengesetz der Königin Elisabeth von 1601 — 43 Elis. c. 2 — an die Stelle der bis dahin für die Aufbringung des Bedarfs der Armenpflege angeordneten Kollekten und freiwilligen Beisteuern trat, zuerst eingeführten Veranlagungsprincips, nach welchem der Ertrag von Land, Häusern, Zehnten, Kohlengruben oder verkäuflichem Niederwalde der Steuer unterliegt; der steuerbare Reinertrag wird gefunden, indem durch Abzug der Steuern und Lasten vom Brutto-Ertrage, d. h. dem voraussichtlich zu erlangenden Mieths- oder Pachtbetrage — annual value — zunächst der steuerbare Brutto-Ertrag gross estimated rental — ermittelt wird, von welchem dann wieder die Kosten, welche für Reparaturen, Assekuranz und sonst zur unversehrten Erhaltung des Besitzthums aufzuwenden sind, in Abzug gebracht werden; der so gefundene steuerbare Steuerertrag — rateable value — ist derjenige, auf welchen der aufzubringende Betrag demnächst nach gleichem Verhältniß umgelegt wird. Die Entrichtung der Steuer liegt nicht dem Eigenthümer (owner) sondern demjenigen ob, der das Grundstück in Benutzung hat (occupier); da indessen die Art der Erhebung zumal bei sehr getheilter Nutzung große Schwierigkeiten und für die Steuerkassen beträchtliche Ausfälle zur Folge hatte, so hat sich bezüglich der von dem Ertrage kleiner Miethswohnungen zu entrichtenden Steuern neuerdings ein anderes System, das sog. compounding system ausgebildet, das darin besteht, daß für diese Wohnungen — es sind darunter Wohnungen bis zu 6 bezw. 8 Pfund Miethswerth, in größeren Städten bis zu einem noch höheren Maximalbetrage verstanden — die Steuer vom Eigenthümer zu entrichten ist, welchem aber für die Verluste, welche ihm diese Verpflichtung zuzieht, eine Entschädigung dadurch gewährt wird, daß der Veranlagung ein geringerer Miethswerth — 50—75 Procent des wirklichen — zum Grunde gelegt wird. — Die nach vorstehendem Modus erhobene Armensteuer hat im Finanzjahr 1881—82 8,335,918 Pfd. St. ertragen, wogegen der Gesammtertrag der Lokalsteuern sich in diesem Jahre auf 27,762,986 Pfd. belief; 19 verschiedene Lokalsteuern[52]) haben neben der Armensteuer an diesem Ertrage Antheil; die Grafschaften participiren

52) Siehe die annual local taxation returns pro 1881/82 S. V, woher die im Text gegebenen Zahlen entlehnt sind. Die Zahl 19 beruht auf der Specialisirung der Steuern nach den Behörden, zu deren Verfügung die Erträge stehen: eine Specialisirung nach den Zwecken, zu denen die Steuern erhoben werden, würde eine noch oiel höhere Zahl ergeben.

hieran mit 1,889,365, die Verwaltungen der inkorporirten Städte mit 1,407,363, die Stadträthe in ihrer Eigenschaft als städt. Gesundheitsbehörden mit 6,500,941, die anderweitigen städt. Gesundheitsbehörden mit 2,583,780, die Wegebehörden in den ländlichen Distrikten mit 1,704,784, die hauptstädtischen Gemeinden- und Gesundheitsdistrikte mit 1,607,391 Pfd. u. s. w. Alle diese Steuern werden zwar ebenfalls nach dem Grundertrage veranlagt, wie es nach dem für die Armensteuer geltenden Princip ermittelt wird, es bestehen jedoch bei manchen der gedachten Steuern Abweichungen, die sich theils auf die Abgrenzung der steuerpflichtigen Objekte, theils auf die Quote, mit welcher der Ertrag derselben herangezogen wird, beziehen und welche sich aus den besonderen Zwecken, für welche die Erhebung jener Steuern erfolgt, als nothwendig ergeben. So wird zu den speciellen städtischen Steuern, ferner zur Beleuchtungs- und Wacht-, zur Bibliothek- und Museums-Steuer, zur Wasserversorgungssteuer, ferner zur hauptstädtischen Kanalisations-Steuer (sewers-rate) das unbekannte Grundeigenthum als Aecker, Wiesen, Weide, Holzungen, Gemüsegärten, Wasserstücke, Kanäle, Leinpfade, Eisenbahnen sowie Zehnten nur mit einem Viertel des Ertrages herangezogen, da es bei den bezüglichen Ausgaben in sehr viel geringerem Grade interessirt; andererseits werden zur Wegesteuer Hochwald und Erzgruben, die von der Armensteuer frei sind, mit herangezogen. Die Veranlagung der Armensteuer und nach dem Muster derselben der meisten anderen Steuern erfolgt durch die Korporations-Organe, unterliegt jedoch der Reklamation, die was die Armensteuer anlangt, elektiv an die Quartal-Sitzungen der Friedensrichter oder an die Special-Sitzungen der Friedensrichter oder an die assessment commission mit Rekurs an die Quartal-Sitzungen geht. Die daneben vorkommenden Verbrauchssteuern — so die in der city von London erhobenen — sind partikuläre Bildungen ohne allgemeines Interesse. Das steuerbare Reineinkommen, auf welches jener Betrag von 27,890,000 L. an erhobenen Steuern entfiel, betrug im Jahre 1881—82 139,636,000 L., so daß im Durchschnitt die Steuer 1/5 oder 20% etwa des ermittelten steuerbaren Reinertrags erreichte.

2. Frankreich.

Literatur: Außer den oben S. 565 genannten Werken: Block, dict. de l'adm. franç. s. v. département, organisation communale, octrois, v. Kaufmann, Die Finanzen Frankreichs, Berlin 1882 S. 725 u. S. 735 fg. v. Reitzenstein, das Kommunalsteuersystem Frankreichs und die Reform in Preußen, Schr. des Vereins für Soc.-Pol. Bd. XII. S. 110 fg. und dess. Verf. Auff. über indirekte Verbrauchs-Abgaben der Gemeinden in Conr. Jahrb. für Nat.-Oekon. u. Stat. N. F. Bd. VIII. S. 41 fg. u. Bd. IX. S. 219 fg., wo auch die reichhaltige Literatur über den Oktroi näher nachgewiesen ist.

§ 78. Das Kommunalsteuer-System Frankreichs ruht noch auf den Grundlagen, welche ihm die Gesetzgebung der großen Revolution gegeben hat: wie oben ausgeführt, war der Zug dieser Gesetzgebung dem Aufkommen einer selbständig gestaltenden Thätigkeit der Kommunalkörper nicht günstig, deren Einrichtungen im Gegentheil ganz dem Schematismus der staatlichen eingeordnet und an denselben angelehnt wurden; dem entsprach es, daß man bei der Neuregelung des Abgabewesens, wie sie die konstituirende National-Versammlung für eine ihrer ersten Aufgaben erachtete, die Gemeinden und demnächst die Departements allein auf Zuschläge zu den direkten Staatssteuern anzuweisen und daß man selbständige Kommunalsteuern auszuschließen versuchte; erst als der Ertrag jener Zuschläge sich für die Bedürfnisse der größeren, insbesondere der städtischen Gemeinden unzulänglich erwies, schritt man dazu, für diese Gemeinde anfänglich durch Special-Gesetz (zuerst für Paris, Ges. v. 27. vend. VII.), sodann mittelst genereller Ermächtigungen die Verzehrungssteuern des ancien regime — den Oktroi, — wenn auch in einer neuen, einheitlicher geregelten Gestalt wiederherzustellen. Aus den Erträgen der Zuschläge zu den direkten Staatssteuern und was die größeren Gemeinden anlangt, außerdem aus den Erträgen der Oktrois setzen sich dann auch die Einnahmen, welche die kommunale Finanzwirthschaft aus Steuern bezieht, noch heute wesentlich zusammen; was daneben besteht als die Antheile an der Jagdscheinsteuer (Ges. v. 3. Mai 1844) und die Hundesteuer (Ges. v. 2. Mai 1855) ist financiell nicht von erheblicher Bedeutung. Die nach Leroy-Beaulieu hie und da vorkommenden Pflaster- und Trottoirsteuern sind wohl nur vereinzelte Bildungen, vielleicht auch nur Beiträge: die auf dem Lande zuweilen erhobenen Weidegelder sind privatwirthschaftliche Einnahmen; die Umlagen zur Unterhaltung eines Gemeindehirten, welche derselbe Schriftsteller erwähnt, scheinen Genossenschaftssteuern zu sein[53]). Dagegen erhielt das System der Kommunalbesteuerung eine wichtige Ergänzung durch die Frohnden, welche für die Unterhaltung der Vicinal- und Ruralwege zu leisten sind: dieselben gehören jedoch zunächst dem Gebiet der Naturalwirthschaft an und treten in das Gebiet der Geldwirthschaft, soweit sie nicht in den Anschlägen und Rechnungen derselben mit blos der Information wegen aufgenommenen Beträgen fungiren, nur für den Fall der Nichtleistung in natura und der Umwandlung in ein Geldäquivalent über.

Zuschläge zu den dir. Staatssteuern. Dieselben werden zu den sämmtlichen vier direkten Steuern: der Grund-, der Thür- und Fenster-, der Personal- und Mobiliar- und der Gewerbe- (Patentsteuer) erhoben: der Gesammtbetrag, welcher an Zuschlägen im Jahre 1884 umzulegen gewesen war, hatte sich belaufen: auf 160,690,600 Fr. für die Departements und auf

53) Leroy-Beaulieu, adm. loc. S. 247 fg.

162,270,657 Fr. für die Gemeinden: vom ersteren Betrage kamen: auf die Grundsteuer (unbebautes Grundeigenthum) 65,149,600, auf die Grundsteuer (Gebäudesteuer 31,507,000, auf die Personal- und Mobiliarsteuer 30,013,300, auf die Thür- und Fenstersteuer 11,114,300 und auf die Gewerbesteuer 22,906,400: von letzterem auf die Grundsteuer (unbebautes Grundeigenthum) 57,302,211, auf die Grundsteuer von Gebäuden 27,483,284, auf die Personal- und Mobiliarsteuer 26,065,416, auf die Thür- und Fenstersteuer 15,763,183 und auf die Gewerbesteuer 35,056,563 Fr.[54]): Hiezu traten 8 Procent des auf 98,618,000 Fr. angenommenen Solls der Gewerbesteuer als den Gemeinden zustehendes Präcipuum. Von den Zuschlägen treffen einzelne nur eine oder mehrere der genannten vier Staatssteuern, die Mehrzahl wird indessen von sämmtlichen vier Steuern gleichmäßig erhoben. Es werden nach der gesetzlichen, hauptsächlich den Zwecken der Zuständigkeits-Regelung und der Gliederung des Budgets dienenden Gruppirung ordentliche und außerordentliche Centimes unterschieden: diese Eintheilung wird sodann wieder gekreuzt durch die in allgemeine und Special-Centimes, von denen die letzteren die Natur von Zwecksteuern haben. Die Votirung der Centimes erfolgt durch die Gemeinderäthe bezw. die Generalräthe der Departements, deren Beschlüsse sich jedoch innerhalb der für fast alle einzelnen Arten der Centimes festgesetzten Maxima zu bewegen haben; diese Limitirung ist entweder eine feste d. h. durch Gesetz ein für allemal geregelte oder eine veränderliche in der Weise, daß das Maximum jährlich vom Finanz-Gesetz festgesetzt bezw. — für die Gemeinden — innerhalb der hier ertheilten Ermächtigung durch Beschlußfassung der Generalräthe geregelt wird. Ersteres ist der Fall bezüglich der ordentlichen Schul- und Wege-Centimes: das Maximum der ersteren ist für Gemeinden und Departements auf 4, das der letzteren für die Gemeinden auf 5, für die Departements auf 7 festgesetzt; ein festes Maximum von 10 besteht ferner für Centimes, die bei verweigerter Beschlußfassung der kommunalen Organe zur Deckung obligatorischer Ausgaben auferlegt werden: dasselbe erhöht sich auf 20, wenn es sich um eine durch richterliches Erkenntniß festgestellte Schuldverbindlichkeit handelt; das Maximum, innerhalb dessen die Generalräthe der Departements den Höchstbetrag für außerordentliche Gemeinde-Zuschläge bestimmen können, ist durch das Finanzgesetz jährlich schon seit geraumer Zeit auf 10 Centimes festgesetzt worden. Zur Deckung der ordentlichen Ausgaben werden in allen Gemeinden Frankreichs 5 ordentliche Zuschlags-Centimes von der Grund- und Mobiliarsteuer erhoben, welche zuerst durch das Finanz-Gesetz vom 15. Mai 1818 und sodann immer wieder bewilligt wurden; soweit hierdurch nicht Deckung geschafft wird, werden centimes pour insuffisance de revenus ordinaires erhoben, für die ein Maximum nicht besteht; dieselben treffen alle 4 Steuern. Was die Departements anlangt, so ist für diese das Maximum der ordentlichen Zuschlags-Centimes 25 auf die Grund- und Personal-Mobiliar-Steuer und 1 auf alle Steuern, das für die außerordentlichen Zuschläge 12 auf alle vier Steuern. Diese Limitirung bildet ein wesentliches Moment in dem Steuer- und Finanz-System Frankreichs. Sie ist nöthig, um zu verhindern, daß die Steuerkraft der Einwohner in einer die Nachhaltigkeit bezw. die für die Zwecke des Staats erforderliche Leistungsfähigkeit beeinträchtigenden Weise in Anspruch genommen werde: sie bildet sodann die Hauptgrundlage für die Bemessung der Betheiligung von Gemeinde, Departement und Staat an dem Aufwande derjenigen Verwaltungszweige, bei denen die Erfüllung der Aufgaben auf der finanziellen Konkurrenz der drei Faktoren beruht.

Oktrois. Der Gesammtertrag der Oktrois hat sich im Jahre 1880 auf 274,954,991 Fr. belaufen, wovon, was die Objekte der Besteuerung anlangt, auf Getränke und Flüssigkeiten 122,352,408, auf Nahrungsmittel 74,838,685, auf Brennmaterial 29,781,695, auf Viehfutter 14,525,872, auf Baumaterialien 30,177,446, auf Gegenstände außerhalb dieser Klassen, endlich 3,338,886 Fr. entfielen; es vertheilte ferner jener Ertrag sich so, daß auf Paris 141,870,068, auf die Bannmeile 1,630,394, auf die übrigen oktroierhebenden Gemeinden 131,454,529 Fr. kamen; die Gesammtzahl dieser Gemeinden — außer Paris — betrug in jenem Jahre 1540. Während die Einnahmen der ländlichen Gemeinden, soweit Steuern in Betracht kommen, fast ausschließlich in dem Ertrage der Zuschläge zu bestehen pflegen, hat der Octroi an den Einnahmen der Städte einen mit der Größe der letzteren in der Regel wachsenden Antheil. Die neuere Gesetzgebung und Verwaltungspraxis hat sich die Oktroieinrichtungen besonders nach zwei Richtungen weiterzuentwickeln bemüht. Zunächst ist das Bestreben darauf gerichtet gewesen, zu verhindern, daß die Belastung sich nicht zu einer für die Entwicklung des Konsums nachtheiligen, für die ärmeren Bevölkerungsklassen drückenden steigere; diesem Zwecke dient großentheils ein mit dem Dekret v. 12. Februar 1870 publicirter General-Tarif: die noch aufrecht gebliebenen Zölle auf Getreide und Mehl haben seitdem durchgehends Beseitigung gefunden. Ein zweites Ziel war, den Durchfuhrverkehr sowie die Einführung von Waaren für den Handel bezw. für die industrielle Produktion in möglichst weitgehender Weise von der Oktroi-Erhebung zu befreien: auch in dieser Hinsicht hat das genannte Gesetz die vorhandenen Einrichtungen wesentlich vervollständigt und vervollkommnete. Die Ergiebigkeit der Oktrois ermöglicht es, daß die größeren Städte ihren Bedürfnissen meist aus eigener Kraft genügen und daß daher die von den Departements bezw. vom Staat durch Subventionen zu leistende Hülfe großentheils für die ländlichen oder kleineren Gemeinden frei bleibt.

54) Bull. de stat. et de legisl. comparée Jahrg. 1883, 2. Hälfte, S. 124.

3. Belgien.

Literatur: Leemans, des impositions communales en Belgique 1861. Bollie, traité des taxes communales, Brux. 1881. Denis, l'impôt sur le revenu, Brux. 1881. v. Reitzenstein, über indirekte Verbrauchsabg. der Gem. in Conr. Jahrb. für Nat.Oek. Bd. IX S. 258 fg.

§ 79. Das von der Gesetzgebung der französischen Revolution geschaffene Steuersystem erstreckte sich während der Zusammengehörigkeit Belgiens mit Frankreich auch auf ersteres Land; auch hier bestanden die von den Gemeinden aus Steuern bezogenen Einnahmen daher in den Erträgen der Zuschläge zu den Staatssteuern, denen in den größeren Gemeinden die Erträge der Oktrois hinzutraten. Erst mit der Abtrennung von Frankreich trat eine gesonderte Entwicklung ein: die Hauptpunkte, in denen sich der aus derselben hervorgegangene Zustand von dem Kommunalsteuer-System Frankreichs unterscheidet, lassen sich in Folgendem zusammenfassen:

1) Es sind die Staatssteuern, von denen jene Zuschläge erhoben werden, in anderer Richtung weiter entwickelt worden, als in Frankreich; am wenigsten Aenderungen hat die Grundsteuer erfahren, die trotz zweimaliger inzwischen zur Ausführung gebrachter Kataster-Revision immer noch auf Grund von weit hinter den jetzigen Werthverhältnissen zurückgebliebenen Ertrags-Abschätzungen erhoben wird. Die Personal- und Mobiliarsteuer wurde durch das Gesetz vom 28. Juni 1822 mit der Thür- und Fenstersteuer verschmolzen und zugleich durch Aufnahme des Werthes des Mobiliars, sowie der Zahl der Dienstboten und der Pferde unter die Basen zu einer Besteuerung des Luxus erweitert: die Gewerbesteuer wurde durch das Ges. v. 21. Mai 1819 nach einem vom französischen abweichenden, sehr specialisirten Tarife geregelt. Es hatten diese Reformen jedoch eine erhebliche Steigerung der Ergiebigkeit der Steuern um so weniger zur Folge, als bei der Personalsteuer das Gesetz v. 29. Dec. 1831 dem Steuerpflichtigen gestattete, zu verlangen, daß der Veranlagung in Bezug auf den größten Theil der Basen die Feststellungen des Vorjahrs zu Grunde gelegt würde; ein überhaupt nur geringfügiger blieb nach den vom Gesetz aufgestellten Sätzen der Ertrag der Gewerbesteuer. Obwohl die neuere Gesetzgebung mit Genehmigung und zwar bis zu einer Belastung der Grund- und Personalsteuer mit 20 Centimes der Provincial-Deputation, in allen andern Fällen des Königs — die drei direkten Steuern in einer den Lokalverhältnissen entsprechenden Weise mit Zuschlägen zu belegen gestattet und obwohl die Zahl der Centimes in Folge dieser erweiterten Freiheit im Allgemeinen sich nicht unbeträchtlich erhöht hat, hat doch die Einnahme aus denselben im Jahre 1875 den Betrag von 8,949,873 Fr., d. h. etwa über $^1/_8$ der gesammten ordentlichen Einnahme der Ortsgemeinden von 72,926,365 Fr. nicht überschritten.

2) Den Gemeinden ist es gestattet, statt der Zuschläge oder neben denselben vorbehaltlich der für ihre Beschlüsse erforderlichen Genehmigung der Provincial-Organe bezw. des Staats selbständige direkte Gemeindesteuern zu erheben; derartige von der Veranlagung der Staatsgrundsteuer unabhängige Kommunal-Grundsteuern bestehen in den belgischen Städten vereinzelt; die Einführung selbständiger Personalsteuern ist von der Regierung in den letzten beiden Jahrzehnten nicht begünstigt worden und hat wo solche gleichwohl stattgefunden hat, meist eine rationelle Durchbildung gefehlt; es ist demgemäß der Gesammtertrag dieser Steuern in den belgischen Gemeinden herabgegangen und hat solcher sich im Jahre 1875 auf nur 2,928,874 Fr. belaufen: erst in neuerer Zeit ist man in den größeren Städten dem Projekt einer Einkommensteuer näher getreten.

3) Durch das Gesetz vom 19. Juli 1860 ist der Oktroi aufgehoben und durch den Gemeinden zur Entschädigung eingeräumter Antheile von Staatseinnahmen — vom Brutto-Ertrage der Postverwaltung und einer Anzahl indirekter Steuern als des Kaffee-, Wein-, Bier-, Essig- und Branntweinzolles, der Accise vom inländischen Bier und Branntwein und der Zuckersteuer — ersetzt worden: diese Antheile fließen zu einem besonderen Fonds, dem sog. Kommunal-Fonds, der jährlich unter die Gemeinden nach Verhältniß des im Vorjahre vorhanden gewesenen Steuersolls der Gebäude-, Personal- und Gewerbesteuer vertheilt wird, so jedoch, daß die früheren Oktroigemeinden mindestens den vollen Betrag ihrer im Jahre 1859 aus dem Oktroi bezogenen Einnahmen erhalten. Die Ergiebigkeit der diesem Fonds überwiesenen Einnahmequellen ist stetig, wenn auch nicht in einem der Steigerung des Bedarfs der großen Städte ganz Rechnung tragenden Maße gewachsen, so daß der Ertrag im Jahre 1875 auf 24,281,445, im Jahre 1882 auf 27,507,595.52 Fr. sich belaufen hat. Die Beschaffung der Mittel für den durch diese Einnahmen nicht gedeckten Theil des Bedarfs hat man in den großen Städten hauptsächlich durch die sogenannten taxes versucht, unter welcher Benennung verschiedene indirekte Steuern, Gebühren und Beiträge zusammenbegriffen werden. Der Gesammtertrag der taxes belief sich 1875 auf 5,071,531 Fr.

4) Die Provinzen sind auch in Belgien ausschließlich auf Zuschläge zu den direkten Staatssteuern angewiesen; außerdem bilden die Erträge der Hundesteuer und der Steuer vom Kleinhandel mit Getränken und Tabak die wichtigsten Einnahmequellen.

4. Deutschland.

Literatur. Ein zusammenfassendes Werk fehlt gänzlich. Für das Steuerwesen der einzelnen Staaten enthalten in der Regel die Publikationen der betr. stat. Bureaus das vollständigste Material: für Preußen namentlich die weiter unten Abschn. IV im Detail zu erwähnenden Beiträge

zur Finanzstatistik der Gemeinden von Herrfurth, Studt, v. d. Brinken, v. Tschoppe, für Baiern die Beiträge zur Gemeindebesteuerung seit 1878 v v. Müller, in der Zeitschrift des Kgl. bair. stat. Bureaus, ferner das Württemb. Jahrbuch für Statistik und Landeskunde, insbes. Jahrg. 1883 Bd. I; sehr ausführlich ist die Darstellung von Kollmann, die Kommunalbesteuerung im Großherzogthum Oldenburg in Schanz, Finanz-Archio Heft II, S. 192 fg — Mehr die verwaltungsrechtliche Seite der Materie ehandeln: für Preußen v. Möller, preuß. Staatsrecht, Breslau 1864, und: Landgemeinden und Gutsherrschaften nach preuß. Recht, Breslau 1865 in den betr. Abschnitten. Grotefend, Grundsätze des Kommunalsteuerwesens der östlichen und westlichen Provinzen des preuß. Staats. 1874. Kotze, der Gesetzentwurf über Kommunalbesteuerung 1878. Für Baiern: E. Schöller und J. Mayer, die Gemeinde-Ordnung für die Landestheile diesseits des Rheins v. 29. April 1869, Erlangen 1882, und Stockar von Neuforn, Handbuch der bair. Finanzverwaltung, 3. Aufl., besorgt von v. Hock, Bamberg 1881/84. Für Württemberg: Riecke, Verwaltung und Staatshaushalt des Königreichs Württemberg, Stuttgart 1882. Für Sachsen: Leutholt, das Königl. Sächs. Verwaltungsrecht. Leipzig 1878.

§ 80. Es ist schwer, vom Kommunalsteuerwesen Deutschlands in kurzen Zügen ein Bild zu geben: dasselbe ist in den einzelnen Staaten je nach ihrer besonderen geschichtlichen Entwicklung und den verschiedenen Richtungen, welche die Gesetzgebung beeinflußt haben, sehr verschieden geordnet: während im westlichen Deutschland sich vielfach der Einfluß der französischen Gesetzgebung kenntlich macht, hatte in den Landgemeinden des Nordostens lange Zeit sich ein aus einer früheren socialen Ordnung herrührender Zustand erhalten, wogegen das Steuerwesen der Städte sich hier oft in einer eigenartigen, den besonderen Auffassungen der betr. Verwaltungen stark Rechnung tragender Weise entwickelt hatte; die Steigerung der materiellen Anforderungen in den verschiedenen Zweigen der kommunalen Verwaltung und der Ausbau der selfgovernmentalen Einrichtungen haben neuerdings hier auch bezüglich der Landgemeinden die Frage des Besteuerungssystems in Fluß gebracht. Ganz Deutschland ist es gemeinsam, daß die Kommunal-Verbände höherer Ordnung, da wo sie nicht überhaupt ein Besteuerungsrecht nur mittelbar durch die Ortsgemeinden und Kommunal-Verbände niederer Ordnung ausüben, fast lediglich auf Zuschläge zu den direkten Staatssteuern angewiesen sind; auch im Finanzwesen der Orts- und der Special-Gemeinden haben die Zuschläge ein ausgedehntes, wenn auch im Einzelnen sich verschieden abgrenzendes Geltungsgebiet, da neben ihnen theils selbstständige direkte Kommunalsteuern zur Ausbildung gelangt sind, theils auch indirekte Verbrauchssteuern bestehen. Die letztere Art der Steuern ist jedoch den ebenfalls für ganz Deutschland geltenden, in den Zollverträgen festgesetzten Beschränkungen unterworfen. Nach den bezüglichen Bestimmungen — Zollvereinsvertrag v. 8. Juli 1867 Art. 5 II. § 7. Ges. Bl. des Nordd. Bundes S. 90 — dürfen von den Gemeinden oder Korporationen Steuern sei es im Wege von Zuschlägen, sei es im Wege selbständiger Besteuerung nur von Gegenständen örtlicher Konsumtion erhoben werden, zu welchen gerechnet werden: Bier, Essig, Malz, Cider (Obstwein), die der Mahl- und Schlachtsteuer unterliegenden Erzeugnisse, Brennmaterialien, Marktviktualien und Fourage, ferner in den eigentlichen Weinländern der Wein, und in den Ländern, wo zur Zeit des Abschlußes des Vertrages eine Auflage auf den Branntwein bestand oder gestattet war, auch dieser Artikel.

Die nachfolgende Darstellung wird sich darauf beschränken müssen, von dem in Preußen und in Baiern geltenden Zustande ein Bild zu geben. Die einzigen kompakten größeren Territorialgruppen, in denen eine einigermaßen oder ganz homogene Gesetzgebung in Betreff des kommunalen Steuerwesens besteht, bilden Preußen alten Bestandes, insbesondere die sechs östlichen Provinzen und das rechtsrheinische Baiern, von deren bezüglichen Verhältnissen daher hauptsächlich zu handeln sein wird.

Preußen. Schon in Preußen alten Bestandes war die Kommunalsteuer-Verfassung keineswegs eine völlig gleichförmige: insbesondere wies der in der Rheinprovinz und in Westfalen bestehende Zustand manche Besonderheiten auf. Durch den Hinzutritt der 1866 erworbenen Provinzen hat sich diese Mannigfaltigkeit beträchtlich vergrößert. Es gilt dies ebenso von den direkten wie von den indirekten Steuern.

1) Direkte Steuern. In Preußen alten Bestandes sind ebenso Zuschläge zu den Staatssteuern — ausgenommen die Gewerbesteuer im Umherziehen, welche von allen Kommunal-Zuschlägen frei ist — als selbständige direkte Steuern an sich und im Allgemeinen gestattet: es prävaliren jedoch in den Städten und noch erheblich mehr auf dem Lande die Zuschläge zu den direkten Staatssteuern: das Gleiche gilt zur Zeit von den Provinzen Hannover und Hessen-Nassau und zwar wenn von den besonderen Verhältnissen der nur selbständige Kommunalsteuern erhebenden Stadt Frankfurt a. M. abgesehen wird, auch von dem das frühere Herzogthum Nassau in sich begreifenden Regierungsbezirk Wiesbaden; daneben haben in beiden Provinzen sich besondere Kommunalsteuern, die jedoch weit überwiegend Realsteuern sind und zum Theil als Zwecksteuern erhoben werden, erhalten. Nur in der Provinz Schleswig-Holstein sind zur Zeit die selbstständigen Kommunalsteuern noch überwiegend; der Ertrag repartirt sich nahezu zu gleichen Theilen auf Real- und auf Personalsteuern. Die Beschlußfassung über die Erhebung von Zuschlägen wie von selbständigen Kommunalsteuern ist überall Sache der Gemeinde-Vertretung bezw. wo eine solche nicht besteht, der Gemeinde-Versammlung; die Beschlüsse unterliegen jedoch in der Regel

einer Genehmigung durch die Regierung, in einzelnen Fällen sogar durch den Minister und den König [48]).

Von Interesse ist das Verhältniß, in welchem sich die Belastung durch kommunale Steuern einestheils auf Zuschläge und auf selbstständige Kommunalsteuer bezw. die einzelnen Arten derselben, anderntheils auf Real- und Personal-Abgaben im Durchschnitt des gesammten preuß. Staates vertheilt. Es belief sich im Finanzjahr 1883/84 der Ertrag der Zuschläge in den Landgemeinden auf 3,07 M., in den Stadtgemeinden auf 7,15 M., der Ertrag der selbstständigen direkten Steuern in den Landgemeinden auf 3,80 M., in den Stadtgemeinden auf 0,92 pro Kopf; es entfielen demnach von dem Gesammtertrage der Steuern in den Stadtgemeinden 65 Procent, in den Landgemeinden 77 Procent auf die Zuschläge, wogegen 35 bezw. 23 Procent auf die selbstständigen Steuern kamen. Wird von den Sonderverhältnissen einzelner Provinzen abgesehen, so haben jene selbstständigen Gemeindesteuern fast nur in den größeren Städten eine erheblichere Bedeutung; es beruht dies darauf, daß nur bei einem gewissen Umfange des Finanzwesens die Ausbildung solcher selbstständiger Steuern ein genügendes Interesse hat. Die in solchen größeren Städten bestehenden derartigen Steuern fallen ihrer großen Mehrzahl nach unter zwei Hauptformen; entweder sind dieselben besondere, d. h. von denen des Staats sich unterscheidende Einkommensteuern oder Miethssteuern. Der erste Fall ist der häufigere. Von den größeren Städten besaßen im gedachten Finanzjahr eine selbstständige Einkommensteuer 52; öfter unterscheiden sich diese Steuern von der Staatseinkommensteuer nur dadurch, daß sie die verschiedenen Stufen derselben in einem von dem der Staatseinkommensteuer abweichenden Verhältniß belasten. Miethssteuern wurden nur in vier Städten: nämlich in Berlin, Danzig, Frankfurt a. M. und Halle a. S. erhoben; in den erstgenannten beiden Städten kombinirte sich die Steuer mit einer realen Abgabe vom Miethsertrage der Gebäude (Haussteuer), die in andern Städten auch als selbstständige reale Abgabe neben der Staatsgrundsteuer vorkommt. Auch der Miethssteuer liegt zum Theil die Idee einer Besteuerung nach dem Einkommen zum Grunde, das hier nicht durch freie Schätzung, sondern durch Rückschluß aus dem Wohnungsaufwande ermittelt wird. — Zuschläge und selbstständige direkte Steuern zusammengenommen stellt sich das Verhältniß der dinglichen zu den persönlichen Steuern auf dem Lande ungefähr wie 1 zu 1, in den Städten wie 1 zu $4\frac{1}{2}$ [55]). Als einer wenn auch financiell nicht besonders ins Gewicht fallender, aber allgemein verbreiteten direkten Aufwandssteuer ist der Hundesteuer zu erwähnen.

Vom Gesammtertrage der Kreissteuern mit 25,876,134 M. im Finanzjahre 1880/81 entfielen auf Zuschläge zu dem die Staatssteuern 24,514,270, auf selbstständige Kreisabgaben 1,361,864 M.

2) Indirekte Steuern. Dieselben bildeten für den Haushalt der größeren Städte in den alten Provinzen, sowie vielfach auch für den der Städte, ja selbst der Landgemeinden der neuhinzugetretenen Provinzen ein wichtiges Element, ein Zustand, der nur zum Theil erhalten geblieben ist; in Preußen alten Bestandes insbesondere sind die Antheile an der vom Staat erhobenen Mahlsteuer und die Zuschläge zu dieser und zur Schlachtsteuer, wie sie im J. 1869 noch in 75 Städten bestanden, mit der durch das Gesetz vom 25. Mai 1873 ausgesprochenen Aufhebung der beiden genannten Staatssteuern in Wegfall gekommen; lediglich exceptionell und mit einigen Beschränkungen hat jenes Gesetz die Beibehaltung der Schlachtsteuer als Kommunalsteuer gestattet; nur 8 Städte haben von dieser Befugniß Gebrauch gemacht. Von den übrigen kommunalen Verbrauchssteuern ist nur die in einer Anzahl von Städten der alten preuß. Provinzen erhaltene Braumalzsteuer von einiger Wichtigkeit; die Brennmaterialiensteuer besteht nur vereinzelt — so in Aachen —, die Wildpret- und Geflügelsteuer ist finanziell von ganz untergeordneter Bedeutung; ebensowenig haben Steuern für Tanz und Lustbarkeiten eine allgemeine Anwendbarkeit und Ausbildung erhalten. Auch in den Provinzen Hannover, Hessen und Nassau, wo die indirekten Gemeinde-Verbrauchssteuern früher in beträchtlichem Umfange bestanden, ist in neuerer Zeit der Geltungsbereich dieser Steuern zurückgegangen. Während 1869 noch $17\frac{1}{2}$ Procent von dem Gesammtertrage der städtischen Abgaben auf den Ertrag der indirekten Steuern kamen, hatte sich der Antheil derselben im Jahre 1876 auf $5\frac{1}{2}$ Procent vermindert. Die Steigerung, die in Folge des Herauszahlens dieses Antheils der Druck der direkten Abgaben erfuhr, hat in den Kreisen der städtischen Gemeinden wie auch bei der Regierung Anlaß zu Bestrebungen gegeben, welche auf eine Wiedererweiterung des Gebiets der indirekten Besteuerung gerichtet, welche indessen bisher bei der Abneigung, wie sie bei der Majorität der Landesvertretung gegen solche indirekte Abgaben noch herrscht, ohne Erfolg geblieben sind.

Eine Reform des Gemeindesteuerwesens wird von der preuß. Regierung angestrebt; es ist von derselben wiederholt der Entwurf eines Gesetzes vorgelegt worden, das die zur Zeit noch vorhandene Buntscheckigkeit beseitigen und die Materie nach einheitlichen Normen regeln soll. Die Durchführung einer solchen Reform wird jedoch durch die Wechselbeziehung, — in der dieselbe zu den auf die Vertheilung der socialen Lasten bezüglichen Reformprojekten steht und durch die Unfertigkeit der ländlichen Gemeindeverfassung in den östlichen Provinzen Preußens wesentlich erschwert; ein weiteres Hemmniß ist derselben — siehe unten Abschn. VIII, 1, 4 — durch die Annahme des von dem Abg. v. Hüne vorgelegten Ges.Entwurfs im preuß. Abg.hause erwachsen, dessen Richtung

55) Ueber die Bestimmungen, welche das Kommunalsteuerwesen der verschiedenen Provinzen regeln siehe Herrfurth, Beiträge zur Statistik der Gemeinde-Abgaben in Preußen. Zeitschr. des preuß. stat. Büreaus Bd. XVIII. S. 56. 57.

sich mit den auf Entwickelung eines rationellen Gemeindesteuerwesens gerichteten Tendenzen kreuzt [56]).

Baiern. Das Charakteristische des in den südwestlichen Staaten Deutschlands vorhandenen Zustandes beruht, wie schon oben angedeutet, darin, daß selbstständige direkte Gemeindesteuern hier nicht ausgebildet sind; die Einnahmen der Gemeinden, soweit sie aus Steuern herrühren, bestehen hier in den Erträgen der Zuschläge zu den direkten Staatssteuern, welchen letzteren in den Städten bezw. den größeren Städten Verbrauchssteuern hinzuzutreten pflegen, die zum Theil (Baden, Großherzogthum Hessen, Pfalz) als den französischen Oktrois nachgebildet gelten können, zum Theil (Württemberg, rechtsrheinisches Baiern) eine andere Grundlage haben und nur eine beschränkte Anzahl von Artikeln sehr allgemeinen Konsumes treffen. Demzufolge zerfallen auch in Baiern die aus Steuern bezogenen Einnahmen der Gemeinden in solche aus Zuschlägen zu den direkten Staatssteuern und in solche aus Aufschlägen. Nach den Bestimmungen der Gem.O. v. 29. April 1869 für das rechtsrheinische Baiern steht die Beschlußfassung über Einführung neuer oder Erhöhung bestehender Gemeinde-Umlagen oder Verbrauchssteuern — was die letzteren anlangt, unter Einhaltung der gesetzlichen Maximalbeträge in den Städten den Magisträten, unter Zustimmung der Gemeinde-Versammlung, auf dem Lande der Gemeinde-Versammlung in Betreff der Umlagen unter gesetzlich geordneter Betheiligung der Höchstbesteuerten zu; die Umlagen sind in Gestalt von Zuschlägen, welche sämmtliche direkte Staatssteuern in gleichem Verhältniß zu treffen haben, zu erheben; an Verbrauchssteuern sind nur solche zulässig, welche zur Zeit des Erlasses des Gesetzes in den rechtsrheinischen Landestheilen bereits in Uebung waren; die wichtigsten sind: der Fleisch-, Getreide-, Mehl-, Lokal-Malz- und Bieraufschlag; die Einführung der beiden letzteren unterliegt ministerieller Genehmigung. Siehe daselbst Art. 39 fg. und dazu Schöller und Mayer S. 40 fg. Vom Gesammtaufkommen an Kommunalsteuern in den 12 größten Städten Baierns von 8,815,583 M. im Jahre 1878 entfielen auf Zuschläge zu den direkten Steuern 3,917,408 M., auf indirekte Abgaben 4,898,175 M. [57]). Der Gesammtertrag der Gem.Zuschläge (Umlagen) im Königreich Baiern hat im Jahre 1880 sich auf 11,483,885 M. oder 67,24 des Staatssteuersoll's belaufen [58]).

5. Oesterreich.

Literatur: v. Bilinski, die Gemeindebesteuerung und deren Reform S. 87 fg. Ulbrich, Lehrb. des Oesterr. Staatsr. Erstes Buch, 5. Hauptst., Die Oesterr. Steuer-Gesetze, Zusammenstellung von Dr. Röll, Bd. II (Manz'sche Gesetz-Ausgabe Bd. 21).

§ 81. Die Oesterreichische Gemeindebesteuerung beruht fast ganz auf Zuschlägen sowohl zu den direkten als zu den indirekten Staatssteuern. Das Gemeinde-Gesetz v. 17. März 1849 bestimmt — § 78 —, daß Mangels anderer Einnahmsquellen (Vermögen, Gebühren) „neue Ertragsquellen" oder aber „Umlagen" einzuführen seien. Ob unter „neuen Ertragsquellen" selbstständige Gemeindesteuern gemeint gewesen seien, ist zweifelhaft geblieben; unter den Umlagen waren dagegen Zuschläge zu den direkten sowohl wie indirekten Steuern verstanden, welche im Betrage von 10 bezw. 15 Procent von der Gemeinde auferlegt werden durften; eine höhere Belastung erforderte bis zu 15 bezw. 20 Procent die Bestätigung der Kreisvertretung, bei noch höherem Betrage ein Gesetz. Deutlicher hat demnächst das Gesetz über die grundsätzlichen Bestimmungen zur Regelung des Gemeindewesens v. 5. März 1862 die Materie geregelt; es bestimmt (Art. XV), daß zur Bestreitung der durch die Ausgaben aus dem Gemeinde-Eigenthum nicht gedeckten Ausgaben zu Gemeindezwecken die Gemeinde die Auflegung von Zuschlägen zu den direkten Steuern oder zur Verzehrungssteuer oder die Erhebung anderer Auflagen und Abgaben beschließen könne, daß jedoch durch den Zuschlag zur Verzehrungssteuer blos der Verbrauch im Gemeindegebiet und nicht die Produktion oder der Handelsverkehr getroffen werden dürfe. Die Grenzen, bis zu denen hiernach die Gemeinden Zuschläge auferlegen können, sind im Einzelnen durch Festsetzung bestimmter Procentsätze geregelt worden, über die hinaus es der bezirksräthlichen Bewilligung bezw. eines Landesgesetzes bedarf; zur Einführung oder Erhöhung der selbstständigen Gemeindesteuern bedarf es immer eines Landesgesetzes. Inwieweit neben den Zuschlägen hiernach sich derartige selbstständige Gemeindesteuern ausgebildet haben, läßt sich Mangels ausreichender statistischer Publikationen nicht erkennen; nach dem von Bilinski von dem Zustande in Galicien gegebenen Bilde haben sie hier nur eine untergeordnete Bedeutung erlangt. Die Bezirke und Länder sind ganz auf Zuschläge angewiesen. Dieselben können durch die Bezirke bis zu einem landesgesetzlich festgesetzten Maximum beschlossen werden; bei höherem Betrage ist ein Landesgesetz erforderlich; die Kronländer dürfen eine Belastung bis zu 10 Procent autonom beschließen, während es zur Auflegung höherer Procente ebenfalls eines Landesgesetzes bedarf.

56) Siehe v. Tschoppe, Zeitschr. des preuß. stat. Büreaus Jahrg. XXIV. S. 217 fg.

57) Siehe Max Seydel in dem Aufsatz „Zur Finanzstatistik der größeren Städte Baierns. Zeitschr. des bair. stat. Bureaus Jahrg. 1880, S. 102.

58) Siehe v. Müller, Beiträge zur Statistik der Gemeindebesteuerung in Baiern, Zeitschr. des königl. bair. stat. Bureaus Jahrg. 1882, S. 170.

3. Politik der Kommunalbesteuerung.

I. Die Bildung der heutigen Theorien.

Literatur: die Hauptmomente repräsentiren abgesehen von den oben S. 617 schon genannten Werken folgende Schriften: Faucher, Staats- und Kommunalbudget in der Vierteljahrsschrift für Volkswirthschaft und Kulturgeschichte Bd. II S. 1863. Braun, Staats- und Gemeindesteuer, daselbst Bd. XIV S. 1 fg. Neumann, die progressive Einkommensteuer im Staats- und Gemeindehaushalt, Leipzig 1874, und Ertrags- oder persönliche Steuern, Freiburg 1876. Die Kommunalsteuerfrage. Zehn Gutachten und Berichte veröffentlicht vom Verein für Socialpolitik, Leipzig 1877. Friedberg, die Besteuerung der Gemeinden, Berlin 1877. Wagner, die Kommunalsteuerfrage, Leipzig u. Heidelberg 1878. Gneist, die preuß. Finanzreform durch Regulirung der Gemeindesteuern. Berlin 1881.

§ 82. Erst seit den letzten Jahrzehnten ist das Bestreben, die Konsequenzen der volkswirthschaftlichen Theorie auf dem Gebiete des kommunalen Steuerwesens zu ziehen, ein allgemeines geworden. Ein sehr wesentliches Hinderniß für eine von Grundsätzen ausgehende Behandlung und Kritik der hierher gehörigen Institutionen bildete lange Zeit deren vorwiegend partikulärer Charakter: nur England besaß während des vorigen Jahrhunderts ein bereits von Gesichtspunkten allgemeiner finanzieller Zweckmäßigkeit beherrschtes Kommunalsteuersystem: in den kontinentalen Staaten standen die Einrichtungen meist in engem Zusammenhang mit der korporativen und ständischen Gliederung, wie sie der Feudalstaat geschaffen hatte; die Wirksamkeit der Verwaltungs-Ideen wurde überall durch private Rechte und privatwirthschaftliche Auffassungen durchbrochen. So konnten die Fragen der kommunalen Besteuerung nur vereinzelt und nur dann, wenn es sich um Institutionen einer gewissen thatsächlichen Allgemeinheit handelte, einen Gegenstand wissenschaftlicher Erörterung bilden; ein Beispiel solcher Diskussion enthält diejenige, welche durch die von der physiokratischen Schule in Frankreich gegen die Verbrauchssteuern überhaupt und gegen die Oktrois insbesondere genommene Stellung hervorgerufen wurde. Erst in der Neugestaltung der Verhältnisse, wie sie in Frankreich von der Revolution, in Deutschland von der im Laufe dieses Jahrhunderts vollzogenen Entwickelung ausging, sind die gemeinwirthschaftlichen Gesichtspunkte im Gebiete auch des kommunalen Finanzwesens zu vollerer Geltung gelangt; das Interesse an der Behandlung der hierher gehörenden Fragen hat desto weitere Kreise erfaßt, je mehr die wachsende Ausdehnung der den kommunalen Korporationeu gestellten Aufgaben sie auf eine Erweiterung ihrer aus den kommunalen Steuern bezogenen Einnahmen verwies. Eine besonders wichtige und nachhaltige Anregung ist in dieser Beziehung von der Freihandelsschule ausgegangen, welche um die Mitte dieses Jahrhunderts die von den Physiokraten begonnene Bekämpfung der Verbrauchssteuern, wie sie vielfach noch ein wesentliches Element in der kommunalen Finanzwirthschaft bildeten, wieder aufnahm: in der Formulirung, welche ihre Lehre vorzugsweise in Deutschland seit den sechsziger Jahren dieses Jahrhunderts erhielt, bezeichnete sie als leitendes Princip für die Steuervertheilung in den Gemeinden, daß das Maß der auf den Einzelnen entfallenden Steuerlast in gleichem Verhältniß zu der ihm durch die kommunale Verwaltung gebotenen Vortheilen zu stehen habe: „die Steuer ist Leistung für eine von der Gemeinde zu empfangende Gegenleistung und umgekehrt." Diesem Erforderniß entsprechen nach der Auffassung der gedachten Schule vor Allem Steuern vom Grundertrage, in Städten vornehmlich Miethssteuern; diese Steuern wurden daher von den meisten Finanzpolitikern dieser Richtung in erster Linie befürwortet, während Einkommensteuern nur in zweiter Stelle zugelassen, Verbrauchssteuern (Oktrois) aber auf das Entschiedenste bekämpft wurden. Das praktische Resultat der mit der Geltendmachung dieser Auffassung eingeleiteten Bewegung ist die sehr erhebliche Verminderung des Geltungsbereichs dieser Art der Verbrauchssteuern in Deutschland und ihre Abschaffung in Belgien und Holland gewesen: ihrem theoretischen Inhalt nach kann die Auffassung wenigstens in der Einseitigkeit, in der sie in der damaligen Formulirung zum Ausdruck gelangt war, für eine überwundene gelten; gegen dieselbe hat ebenso innerhalb der Theorie wie von der in der Praxis hervorgetretenen Erfahrung aus sich eine Reaktion geltend gemacht. Von der für das Steuerwesen des Staates begründeten Theorie aus ist gegenüber der Forderung einer Vertheilung der kommunalen Steuerlast nach dem Verhältniß von Leistung und Gegenleistung das Princip der Vertheilung nach der Leistungsfähigkeit als das in erster Linie oder doch innerhalb eines weiten Gebiets auch für die kommunale Finanzwirthschaft maßgebende bezeichnet worden; von diesem Standpunkte aus wurde vor Allem die Einführung oder erweiterte Anwendung von direkt auf das Einkommen gelegten Steuern wenigstens insoweit befürwortet, als es sich um die Deckung des Bedarfs für allgemeine Zwecke handelt, eine Auffassung, welche was Deutschland anlangt insbesondere auch in den Thesen Ausdruck gefunden hat, welche im Herbst 1877 der General-Versammlung des Vereins für Social-Politik von den Referenten vorgelegt wurden. Die im Gebiet der Praxis bemerkbare Gegenbewegung hat vor Allem von den Wahrnehmungen ihren Ausgangspunkt genommen, zu denen die zunehmende, theilweise auch auf jene Begünstigung der Einkommensteuern zurückzuführende Belastung der Gemeinden durch direkte Steuern Veranlassung gab; der wachsende Druck derselben führte den Vertheidigern der Verbrauchsabgaben weitere Vertheidiger zu und rief in den Kreisen der Gemeinde-Verwaltungen Bestrebungen hervor, welche darauf gerichtet waren, in der kommunalen Besteuerung jene Elemente wieder zu ausgedehnterer Geltung zu bringen. Mit der Vorkehrung dieser Gesichtspunkte mengen sich Tendenzen, welche zu einem Theil auf Herstellung einer formellen Einheit im kommunalen Steuerwesen und möglichsten Anschluß desselben an das System der Staatsbesteuerung, zu einem andern auf materielle Entlastung der Gemeinden durch ausgedehntere Anwendung von Dotationen und Subventionen des Staats und auf eine hierdurch herbeizuführende Erleichterung der Steuerlast der Kommunalkörper abzielen.

Jene gegen die Verbrauchssteuern gerichtete Ansicht der physiokratischen Schule hat vorzugsweise Ausdruck gefunden in Turgot's Schrift: Comparaison de l'impôt sur les revenues des propriétaires et de l'impôt sur les consommations Oeuvres ed. Daire Band I. S. 409 fg. Unter den damaligen Gegnern ist Arthur Young — deutsche Ausgabe v. Zimmermann Bd. II. S. 388 fg. — besonders bemerkenswerth. Die Wiederaufnahme des Kampfes gegen die Verbrauchssteuern wurde eingeleitet in Frankreich durch die Brochüre Horace Say's, Paris son octroi et ses emprunts, Paris 1847, in Deutschland durch die Aufsätze: „Staats- und Kommunalbudget" von Faucher Bd. IV. S. 184 fg. und „die Mahl- und Schlachtsteuer" von Wolff Bd. VI. S. 168 fg. der Vierteljahrsschrift für Staatsw. und Kulturgeschichte sowie die Verhandlungen des Kongresses deutscher Volkswirthe daselbst Bd. VII. S. 156 fg. Den Höhepunkt dieser Richtung bezeichnen das belg. Gesetz vom 19. Juli 1860, das holländ. vom 7. Juli 1865 über Aufhebung der Oktrois und das preuß. Ges. v. 25. Mai 1873 über die Aufhebung der Mahl- und Schlachtsteuer. Siehe Näheres in v. Reitzenstein, indirekte Verbrauchsabgaben der Gemeinden (Art. II. Einleitung). — Das Princip der Besteuerung nach dem Verhältniß von Leistung und Gegenleistung hat den am meisten charakteristischen Ausdruck in den dem 7ten und dem 9ten Kongresse deutscher Volkswirthe vorgelegten Thesen gefunden; auch auf letzterem Kongresse erhielt jedoch der die Formulirung des Princips selbst enthaltende Passus: „Bei der Aufbringung der für den Staat nothwendigen Mittel ist die Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen, dagegen bei der Beschaffung der für Gemeindezwecke erforderlichen Mittel das Verhältniß zwischen der Leistung der Kommunalsteuerpflichtigen und der Gegenleistung der Kommune maßgebend", nicht die Mehrheit der Stimmen; man beschränkte sich darauf, auszusprechen, daß in Anbetracht der Verschiedenheit der Zwecke eine Identificirung der Staats- und der Gemeindesteuern nicht gerechtfertigt, vielmehr Princip und Repartitions-Modus der letzteren hauptsächlich durch den Zweck, für welchen die betr. Steuer verwendet werde, bedingt, daß endlich in Stadtgemeinden der städtische, in Landgemeinden der ländliche Grundbesitz vor Allem zur Besteuerung heranzuziehen, im Uebrigen aber die Regelung der Frage in jedem konkreten Falle von den besonderen lokalen Verhältnissen und Bedürfnissen abhängig zu machen sei[59]. Für die Anwendbarkeit des Princips der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit im Finanzwesen der Gemeinden sind mit besonderem Nachdruck eingetreten: Neumann[60], v. Bilinski[61], Wagner[62], Friedberg[63], wiewohl sie bezüglich der Geltung des Princips gegenüber einer

59) Siehe Vierteljahrsschr. für Volksw. und Kulturgeschichte Bd. VII S. 159, Bd. XIV S. 194 fg.

60) Progressive Einkommensteuer S. 46 fg.

61) Gemeindebesteuerung S. 125 fg.

62) Die Kommunalsteuerfrage S. 19, 33 fg.

63) Die Besteuerung der Gemeinde S. 10 fg.

zuzulassenden Besteuerung nach dem Interesse zu ziehenden Grenzen (siehe unten S. 631) von einander abweichen. — Die den kommunalen Verbrauchsabgaben wieder günstigere Strömung ist zunächst in einer Anzahl von Publikationen der *französischen* volkswirthschaftlichen Litteratur, welche die Oktrois lebhaft vertheidigen, sodann was Deutschland anlangt, in den Beschlüssen des westfälischen und des hannöverschen Städtetags vom Mai 1881, sowie in dem Vorgehen der württembergischen Regierung bezw. einer Zahl von süddeutschen Städten, welche die kommunalen Verbrauchssteuern wiederhergestellt bezw. ihre Anwendung erweitert haben, zum Ausdruck gekommen. — Die preuß. Entwürfe eines Gesetzes über Aufbringung der Gemeinde-Abgaben, wie sie am 14. Nov. 1877, 2. Dec. 1878 und 3. Nov. 1879 dem Landtage vorgelegt wurden, bezweckten hauptsächlich eine vor Allem in der *Form* einheitliche Regelung des Gemeindesteuerwesens und möglichsten *Anschluß* desselben an das System der *Staatsbesteuerung*; sie haben die Zustimmung des Landtags nicht gefunden und ist die Richtung derselben seitdem im Wege der Legislation nicht weiter verfolgt worden; vielmehr erfolgte die Vorlegung der Entwürfe sogenannter Verwendungsgesetze, welche die Ueberweisung der von den Erträgen der Zölle u. s. w. zu erwartenden neuen Staatseinnahmen an die Kommunalkörper zu regeln bestimmt waren und welche dem größten Theil ihres Inhaltes nach den Zweck verfolgten, der zunehmenden Belastung der Gemeinden Abhülfe zu schaffen; auch diese Entwürfe sind jedoch, was den hierhergehörigen Theil ihrer Bestimmungen anlangt, nicht zu Gesetzen geworden. Dagegen ist neuerdings ein von dem Abg. v. Hüne eingebrachter bezügl. Ges.Entw. im preuß. Abg.hause zur Annahme gelangt.

2. Das Princip der kommunalen Besteuerung.

§ 83. *Vereinigung der Gegensätze, Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und Besteuerung nach dem Verhältniß von Leistung und Gegenleistung* sind nicht einander ausschließende Gegensätze: beide Bezeichnungen bringen vielmehr nur Principien zum Ausdruck, deren jedes in seinem Bereich innerhalb der kommunalen Besteuerung Geltung beanspruchen kann: es kommt nur darauf an, für die Anwendung derselben die richtige Gebiets-Abgrenzung zu finden und die aus dem einen und dem anderen hergeleiteten Besteuerungsformen zu einem einheitlichen System zu verbinden. Das Unterscheidende zwischen den Voraussetzungen, wie sie für die Besteuerung Seitens des Staats und denen, wie sie für die Besteuerung Seitens der Kommunalkörper gegeben sind, besteht vor Allem darin, daß innerhalb der meisten kommunalen Korporationen eine *nahe* und *nachweisbare* Beziehung zwischen den Interessen der Einzelnen und den Leistungen der Verwaltung in ausgedehntem Maßstabe vorhanden ist, während innerhalb des größeren Ganzen des Staats bei der weit erheblicheren Menge und Mannigfaltigkeit der einander gegenüberstehenden Verwaltungsthätigkeiten und Einzel-Interessen diese Beziehung verschwindet oder unkenntlich wird; es beruht auf jener näheren Beziehung, daß wie vorher nachgewiesen, das *Gebührenprincip* eine sehr viel ausgedehntere Geltung in der kommunalen Finanzwirthschaft hat: durch die verschiedenen Gestaltungen, welche die Anwendung desselben praktisch erlangt hat, wird jedoch das Maß, bis zu welchem es ausführbar ist für die Kosten des Verwaltungsaufwandes in erster Linie die Interessenten in Anspruch zu nehmen, keineswegs erschöpft: es ist vielmehr in einem je nach den einzelnen Zweigen der kommunalen Verwaltung größeren oder geringeren Umfange die Möglichkeit vorhanden, die Interessenten nicht nur wie dies durch die Gebühren-Erhebung geschieht, nach Maßgabe der durch die *einzelne* Leistung der Verwaltung verursachten Kosten bezw. des für den Einzelnen herbeigeführten Vortheils an dem Aufwande participiren zu lassen, sondern statt dessen oder daneben dieselben auch nach einem *generellen* Maßstabe zur Deckung des innerhalb des betreffenden Verwaltungszweiges erwachsenden Bedarfs in einer Weise heranzuziehen, bei welcher die von ihnen erforderten Steuerbeträge sich innerhalb der durch die Leistungen der Verwaltung jenen Einzelnen dargebotenen Vortheile bewegen. Was nun die Formen dieser nach dem Interesse vorzunehmenden Besteuerung anlangt, so läßt sich eine Stufenfolge derselben unterscheiden; am nächsten schließt an den Ausdruck, wie ihn das Princip der vorzugsweisen Heranziehung der Interessenten in der Gebühren-Erhebung findet, die Form der *Zwecksteuer* sich an, mag dieselbe sich mit der Form der Genossenschaftssteuer kombiniren oder nicht: im ersteren Falle findet die der Steuerpflicht zum Grunde liegende Interessen-Gemeinschaft zugleich in einer innerhalb des

Kommunalkörpers bestehenden besonderen Organisation Ausdruck, während im letzteren Falle jener Gemeinschaft bezüglich der Steuervertheilung Geltung zu verschaffen Sache der allgemeinen Korporations-Organe ist: in beiden Fällen läßt sich, da der Ertrag der Steuer ausschließlich dem bestimmten, jenem Kreise von Betheiligten zum Vortheile gereichenden Zwecke dient, die Wechselbeziehung zwischen Interesse und Belastung leicht evident erhalten; aber auch außerhalb dieser Formen kann es unter gewissen Voraussetzungen sich rechtfertigen, daß ein nach Maßgabe einerseits des Antheils, mit dem der Aufwand eines einzelnen Verwaltungszweiges an der Ausgabewirthschaft participirt, andererseits des Interesses, mit dem an der betreffenden Verwaltungsthätigkeit gewisse Kategorien von Gemeinde-Angehörigen vorzugsweise betheiligt sind, auszuscheidender Theil des Gesammtbedarfs nach einem besonderen auf der Abgrenzung und Abstufung des Interesses gegründeten Repartitionsmaßstabe aufgebracht werde. Nur insoweit der betreffende Aufwand in einer dieser Formen von den Interessenten nicht entnommen werden kann, tritt das aus dem Herrschaftsverhältniß des Kommunalkörpers fließende Recht, den Einzelnen für die gemeinwirthschaftlichen Zwecke nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit in Anspruch zu nehmen, in Ansehung des Besteuerungsmaßstabes in Geltung. Wie das Gebührenprincip vor dem Besteuerungsprincip insofern die *Priorität* hat, als der durch die Anwendung des ersteren nicht zu deckende Theil des Bedarfs nach letzterem aufzubringen ist, so gilt ein Gleiches von der Besteuerung nach dem Interesse: sie geht, soweit sie *anwendbar*, der *Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit voran*, welche letztere das allgemeine und daher subsidiäre wenn auch thatsächlich öfter das bei Weitem größere Gebiet beherrschende Besteuerungsprincip enthält. Wenn aber die Anwendung des Gebührenprincips eine gewisse Berücksichtigung des verschiedenen Grades der den Verpflichteten beiwohnenden Leistungsfähigkeit nicht ausschließend es vielmehr zulässig ist, von denen, welche die volle Leistungsfähigkeit nicht besitzen, lediglich eine entsprechend reducirte Quote des aus den objektiven Grundlagen der Bemessung sich ergebenden Beitrages zu fordern, so findet dasselbe und zwar in noch höherem Maße auf die Besteuerung nach dem Interesse Anwendung, bei der eine die Abstufung der Leistungsfähigkeit berücksichtigende Degression sich in manchen Fällen als nothwendig ergeben kann.

§ 84. *Einschränkende Einflüsse.* Die Abgrenzung der Gebiete, welche für die Besteuerung nach dem Interesse und andererseits für die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit in Anspruch zu nehmen sind, steht hiernach in engster Wechselbeziehung zu den Elementen, aus denen sich der Ausgabenkreis der Kommunalkörper zusammensetzt; schon hieraus ergiebt sich, daß da das Verhältniß dieser Zusammensetzung theils nach den in den einzelnen Staaten geltenden Gesetzgebungen theils nach den von den Kommunalkörpern selbst ausgegangenen autonomen Festsetzungen die größten Verschiedenheiten aufweist, das Problem, jene leitenden Principien ihrem Geltungsbereich nach in das richtige Verhältniß zu einander zu setzen, nicht allgemein und in abstracto, sondern allein für bestimmte gegebene Verhältnisse und in concreto zu einer befriedigenden Lösung gebracht werden kann. Das Gleiche folgt aber auch aus einer näheren Betrachtung der *Tragweite*, welche jenen Principien beiwohnt. Dieselben enthalten keineswegs Postulate so *absoluter* Natur, daß deren Durchführung überall und zu jeder Zeit erfolgen müßte: sie bezeichnen vielmehr nur die *Richtung*, welche der *Weiterbildung* oder — sofern für solche Raum vorhanden — der *Neugestaltung* der Institutionen zu geben ist. Ihre Verwirklichung wird überall durchbrochen theils durch die Rücksichtnahme, auf welche der einmal aus der geschichtlichen Entwicklung hervorgegangene Zustand Anspruch hat, theils durch den konkurrirenden Einfluß finanzpolitischer und sonstiger, außerhalb des Gebiets der Steuervertheilung liegender Gesichtspunkte. In *ersterer* Beziehung ist in Betracht zu ziehen, daß bei jedem bestehenden Steuersystem eine Anzahl von der Vergangenheit angehörigen

Faktoren fortwirkt, die zu der zeitweilig geltenden Theorie außer Beziehung stehen. So kommt es vor, daß Steuern aus privatrechtlichen Lasten oder aus Aequivalenten für Naturalleistungen hervorgegangen sind und in ihrer jetzigen Veranlagungsart noch etwas von ihrem früheren Character erhalten haben: andere Steuern verdanken wirthschaftlichen Auffassungen den Ursprung, die als solche inzwischen in Theorie und Praxis vollständig überwunden worden sind. Eine je größere die Kontinuität in der Gestaltung des kommunalen Besteuerungswesens daher gewesen ist und in je mannigfaltigerer Wechselbeziehung der gegenwärtige Zustand desselben mit der Vergangenheit steht, desto zahlreicher werden demnach die Punkte sein, in denen es der jetzigen grundsätzlichen Auffassung nicht entspricht; solche Widersprüche haben daher bis zu einem gewissen Maße ihre Grundlage gerade in der Natur einer gesunden Entwickelung. Um so weniger können mithin derartige Widersprüche für sich allein genügen, ein bestehendes Steuersystem zu verwerfen und die Ersetzung desselben durch ein anderes, den zeitweiligen Anforderungen mehr entsprechendes zu fordern. Denn wenn es einerseits eine berechtigte Tendenz der Besteuerungs-Politik ist, das einzuführende Steuersystem den bestehenden Verhältnissen anzupassen, so zeigen andererseits auch die Verhältnisse die Neigung, sich auf das einmal begründete Besteuerungssystem einzurichten: nicht selten gelingt es, im Wege der Gewöhnung die ursprüngliche Mangelhaftigkeit des Steuer-Systems auszugleichen oder doch dessen Härten weniger empfindlich zu machen; andererseits hat die Ersetzung der vorhandenen Besteuerung durch eine in grundsätzlicher Hinsicht vollkommenere doch oft den Nachtheil, daß sie eine Verschiebung der Verhältnisse und wie für den einen unerwartete Verluste so für den anderen nicht vorausgesehene und ungerechtfertigte Vortheile hervorbringt, so daß es erst eines längeren Zeitraums bedarf, ehe diese Mißstände durch die eingetretene Verbesserung überwogen werden. Es kommt daher bei der Beurtheilung eines bestehenden Steuersystems keineswegs allein auf das Verhältniß desselben zu den in der Theorie acceptirten Besteuerungs-Principien sondern namentlich auch auf die Wirkungen an, welche dasselbe nicht blos vermöge seines grundsätzlichen Inhalts sondern auch vermöge der Wechselbeziehung ausübt, in der es zu den unter seinem Einfluß hervorgebildeten thatsächlichen Verhältnissen steht. Insbesondere ist den Realsteuern soweit sie auf Grund fester, mit den jeweiligen Ertragsergebnissen nicht ohne Weiteres wechselnder Basen erhoben werden, eine Neigung zur Beharrlichkeit eigen: hier gestaltet sich das Maß der Steuerlast leicht zu einer dem Objekt anhaftenden Eigenschaft, welche im Rechtsverkehr als ein den Preis desselben mit bestimmender Faktor in Betracht kommt; die Belastung solcher Objekte, namentlich die der Liegenschaften durch Steuern nähert sich daher in ihren Wirkungen der Belastung durch Verpflichtungen aus privatrechtlichen Titeln; der auf dem Objekt haftende Steuerbetrag erscheint demnach als ein fixirter Abzug von der Substanz, die bei Veräußerungen nur in dem durch die Steuerbelastung nicht in Auspruch genommenen Theile ihres Werth's in das Vermögen des Erwerbers übergeht; Herabsetzungen derartiger Steuern, wenn solche längere Zeit hindurch bestehen, haben daher dem Eigenthümer der Objekte gegenüber regelmäßig die Wirkung von auf Liberalität beruhenden Zuwendungen; sie gestalten sich für ihn zu einem Gewinn an Substanz, wie andererseits Erhöhungen zu einem Verlust an solcher werden, es sei denn, daß sie in ebenfalls erhöhten, den Werth bezw. Ertrag entsprechend steigernden Leistungen der Verwaltung ihre Kompensation erhalten, ein Fall, der im Gebiete der kommunalen Besteuerung allerdings häufig vorliegt, da hier wie weiter unten dargethan werden wird, die Realsteuern diejenigen Formen enthalten, in denen die Idee der Besteuernng nach dem Interesse vorzugsweise zum Ausdruck gelangt. In zweiter Hinsicht ist zu bedenken, daß es vermöge der Unvollkommenheit menschlicher Einrichtungen und vermöge des Widerstandes, den sie der Durchführung an und für sich richtiger Grundsätze entgegenstellt, nicht immer gelingt, ein an und für sich richtiges Besteuerungs-Princip in einer seinem Inhalt entsprechenden Weise

in die Wirklichkeit zu übertragen; oft sind die Schwierigkeiten der Veranlagung derartige, daß durch dieselben die Wirkung des Princips selbst in Frage gestellt wird. Diese Unvollkommenheiten der Ausführung machen aber sich um so mehr geltend, einen je höhern Grad der Belastung die einzelne Steuer erreicht: es ist daher nicht selten zweckentsprechend, statt der Anwendung oder übermäßigen Anspannung von zwar im Princip rationellen, aber in der Ausführung unvollkommenen Steuern auf solche Steuern zurückzugreifen, die wenn sie auch ihrer grundsätzlichen Natur nach den Anforderungen des Princips der Leistungsfähigkeit weniger entsprechen, doch in Bezug auf Leichtigkeit der Veranlagung und Erhebung, geringere Fühlbarkeit des Drucks und verhältnißmäßige Ergiebigkeit andere, die principiellen Mängel ausgleichende Vorzüge haben. Jener Bedeutung gemäß, welche nach dem Vorstehenden im Besteuerungswesen auch der kommunalen Korporationen der Gewöhnung des steuerpflichtigen Publikums beizulegen ist, müssen derartige Vorzüge noch entscheidender ins Gewicht fallen, wenn es sich nicht um die Einführung neuer, sondern um die Erhaltung bestehender Steuern handelt.

Es bleibt die Anwendung dieser Grundsätze sowohl für die einzelnen Arten der kommunalen Steuern als für die in Betracht kommenden verschiedenen Kategorien der kommunalen Korporationen zu finden.

Bei der Mehrzahl der neueren Schriftsteller besteht Uebereinstimmung darüber, daß das Princip einer Besteuerung nach dem Interesse innerhalb des kommunalen Steuerwesens ein an und für sich berechtigtes sei; Gegenstand des Streits ist hauptsächlich die Frage, innerhalb welcher Grenzen sich die Voraussetzungen einer solchen Besteuerung und ihrer Durchführbarkeit herstellen lassen; hierin gehen die Meinungen der Schriftsteller weit auseinander. Neumann[64]) hält den Grundsatz einer Besteuerung nach dem Interesse bei den Ortsgemeinden nur für wenig anwendbar, einmal weil „ein sehr großer Theil der den Ortsgemeinden obliegenden Lasten öffentlicher Natur ist, so daß jener Grundsatz der Vertheilung der Lasten nach den Vortheilen auf ihn überhaupt nicht Anwendung finden kann“, sodann aber auch deshalb, weil „in jenen Gemeinden die nahen und nachbarlichen Beziehungen der einzelnen Gemeindeglieder zu einander der Art überwiegen, daß eine Scheidung der Gemeinde-Anstalten in solche, die vorzugsweise dem Einen und solche, die mehr dem Anderen Vortheil bringen, thatsächlich nur bei sehr wenigen Einrichtungen durchführbar ist“; er hält jedoch die Durchführung für viel leichter in den Kreis- und Provincial-Gemeinden, wo das örtliche Gebiet, welchem die auszuführenden Chausseen und sonstigen Anlagen zum Vortheil gereichten, sich leichter abgrenzen lasse; hier dränge daher die Natur der Verhältnisse zu einer geeigneten Heranziehung der vorzugsweise interessirten lokalen Kreise[65]). — Hoffmann[66]) erachtet für eine zulässige Form der Besteuerung nach dem Interesse abgesehen von der Besteuerung innerhalb besonderer Meliorationsgenossenschaften vor Allem eine rationelle Besteuerung des Grund und Bodens. Auch Nasse[67]) hält die Erhebung von Realsteuern von den im Gemeindebezirk befindlichen Vermögens-Objekten für unentbehrlich und mit Rücksicht auf die Steigerung, welche der Ertrag dieser Objekte durch die Leistungen der Gemeinde-Verwaltung erfährt, für gerechtfertigt. Zu einem ähnlichen Ergebniß kommt Wagner[68]), welcher in seinen im Jahre 1877 dem Kongreß des Vereins für Social-Politik vorgelegten Thesen es für nothwendig erklärt, daß der Haupttheil der von ihm sogenannten wirthschaftlichen Ausgaben — er rechnet hierher den Aufwand für das Wegewesen und für alles, was die Bewohnbarkeit und die Brauchbarkeit des Orts für gewerbliche Zwecke bessert — aus der vom Eigenthümer gezahlten Gebäudesteuer bestritten werden soll. Friedberg[69]) formulirt das Verhältniß der beiden Steuerprincipien zu einander so: „Zu den Lasten der Gemeinden muß zunächst ein Jeder ohne Ausnahme nach seiner Leistungsfähigkeit beitragen.

Der von Wagner[70]) befürworteten besonderen Besteuerung des sogenannten Konjunkturgewinnes als solchen d. h. der ohne besondere Kapitalverwendungen und allein durch die all-

64) Progressive Einkommensteuer S. 51 fg.

65) Diese Ansicht befindet sich zu der von mir entwickelten insofern im Gegensatz, als nach meiner Ansicht gerade in dem engeren örtlichen Gebiet, also vor Allem in der Ortsgemeinde, die Beziehung zwischen den Leistungen der Verwaltung und dem Interesse der Einzelnen sich leichter kenntlich erhält. Etwas weitere Koncessionen macht Neumann in der späteren Schrift — Ertragssteuern oder persönliche Steuern, 1876, S. 9 fg. — der Umlegung der Abgaben nach den Vortheilen, die er für Wege-, Straßen- und Flüsse-, Damm- und Brückenpolizei, die Ausgaben für den Viehstand, die Gemarkungspolizei u. s. w. für zulässig erachtet.

66) Die Kommunalsteuerfrage. Zehn Gutachten. Schr. d. Ver. f. S.P. XII S. 7 fg.

67) Ebendaselbst S. 272.

68) Die Kommunalsteuerfrage. S. 5.

69) Die Besteuerung der Gemeinden S. 10.

70) Die Kommunalsteuerfrage S. 39 fg.

gemeine wirthschaftliche Entwickelung in den Gemeinden eingetretenen Wertherhöhungen der Immobilien vermag ich eine Berechtigung nicht zuzuerkennen. M. E. ist die Heranziehung dieses Gewinnes nur insoweit gerechtfertigt, als derselbe in irgend einer Weise sich auf Leistungen der kommunalen Verwaltung zurückführen läßt; in dieser Beschränkung denselben zu treffen ist Aufgabe theils der Gebühren- und Beitrags-Erhebung, theils der in Form von Zwecksteuern oder sonst sich vollziehenden Besteuerung nach dem Interesse. Die ohne solche Beziehung zu Leistungen der Gemeinde-Verwaltung eingetretenen Wertherhöhungen im Wege besonderer Besteuerung in Anspruch zu nehmen, halte ich schon aus dem Grunde für unzulässig, weil eine solche Steuer gerechterweise sich nicht blos auf Immobilien zu beschränken, sondern auch die bei anderen Objekten erzielten derartigen Gewinne, mithin einen großen Theil des Handels zu treffen hätte. Eine derartige Besteuerung würde aber für die kommunalen Korporationen ebenso wie für den Staat schon deshalb ganz unausführbar sein, weil sich der Einfluß der Konjunktur von der verwendeten Arbeit oder verwendeten Kapitals in der Mehrzahl der Fälle nicht trennen läßt. Was würde geschehen, wenn innerhalb derselben Vermögensphäre einzelne Objekte eine Wertherhöhung, andere eine Wervermiderung erhalten hätten?

3. Anwendung auf die einzelnen Steuerarten.

§ 85. 1) *Zuschläge zu den Realsteuern oder selbständige kommunale Steuern?* Schon aus dem Vorstehenden ergiebt sich, daß eine allgemein gültige und für alle Fälle zutreffende Beantwortung der Frage unmöglich ist; das Urtheil darüber, inwiefern den Anforderungen der kommunalen Besteuerung durch die eine oder andere jener Steuerformen mehr entsprochen wird, ist in erster Linie immer von dem Charakter der Staatssteuern, zu denen Zuschläge erhoben werden sollen bezw. der Art der in Frage kommenden selbständigen Kommunalsteuern abhängig; insoweit fällt die Erörterung mit der unten bei Punkt 2 und 3 folgenden zusammen. Unrichtig namentlich ist es, für die Zuschläge im Allgemeinen oder doch soweit es sich um die Aufbringung des Bedarfs für die Erfüllung staatlicher Aufgaben handelt, eine Priorität aus dem Grunde in Anspruch zu nehmen, weil die Mittelbeschaffung des Staats auch für die Kommunalkörper in soweit sie derartige Aufgaben erfüllen, maßgebend sein müsse; soviel Gewicht scheinbar diese Argumentation für sich hat, so ist doch die Voraussetzung, daß das Mittelbeschaffungs-System des Staats sich als Ganzes auf die Kommunalkörper übertragen lasse, eine nicht zutreffende: die einzelnen Steuern aber wirken verschieden, je nachdem sie als Glieder dieses oder jenes Systemes oder isolirt zur Anwendung kommen. Wohl dagegen lassen sich Momente praktischer Art anführen, die unter gegebenen Voraussetzungen namentlich im Interesse der Einheitlichkeit und Einfachheit des Besteuerungswesens eine bis zu einem gewissen Maß eintretende Bevorzugung der Zuschläge rechtfertigen können. Ist hiernach die Frage eine im Allgemeinen nur in concreto zu beantwortende, so folgt hieraus, daß die nachfolgenden Bemerkungen sich auf Hervorhebung einiger genereller Gesichtspunkte werden beschränken müssen.

§ 86. a. *Voraussetzungen der Zuschläge.* Nicht alle Staatssteuern qualificiren sich zur Belastung durch kommunale Zuschläge: sie sind hierfür nur dann geeignet, wenn die Basen, auf denen sie ruhen, eine *lokale Beziehung* haben, dergestalt, daß eine Ausscheidung derjenigen Steuerbeträge, welche einer Zuschlagserhebung durch die lokalen Korporationen unterliegen, möglich ist. Diesen Voraussetzungen entspricht das in England geltende System der Staatsbesteuerung nur wenig, da dasselbe zum bei Weitem größten Theil aus Zöllen, Verbrauchs- und Verkehrssteuern sich zusammensetzt und eine Besteuerung des Einkommens nur nach den Objekten bezw. Einnahmequellen, nicht nach den Personen, und auch diese nur als ein ergänzendes Element enthält. Hier war daher die völlige Abtrennung der Kommunalbesteuerung vom Staatssteuerwesen das Naturgemäße. Dagegen ruhen die in Frankreich, Belgien, Deutschland, Oesterreich erhobenen direkten Staatssteuern durchgehends auf Grundlagen, welche eine solche Ausscheidung zulassen. Seltener kommt eine derartige lokale Beziehung der Basen bei den indirekten Steuern vor: eine Ausnahme bilden Kommunalsteuern, die bei Einbringung von Waaren in ein bestimmtes Gemeindegebiet bezw. im Einklang hiermit bei der Produktion innerhalb des letzteren erhoben werden,

wie dies bei der französischen Eingangssteuer (droits d'entrée) auf Getränke der Fall ist; das Gleiche gilt von der in Preußen erhobenen Mahl- und Schlachtsteuer. — Eine *zweite* Voraussetzung beruht darin, daß das bei der Besteuerung Seitens des Staats erwählte Maß der Belastung ein solches ist, welches eine *weitere Steigerung* noch gestattet, ohne daß die im Princip der Steuer oder in den Modalitäten ihrer Durchführung und Veranlagung begründeten Härten sich in übermäßiger Weise fühlbar machen und die für die Zwecke des Staats selbst erforderliche Ergiebigkeit der Steuer Abbruch erleidet. Auch da, wo das Maß der durch die Staatssteuer gegebenen Belastung einer Steigerung durch Zuschläge noch fähig ist, pflegen doch diese eben hervorgehobenen Gesichtspunkte auf die Bestimmung der Grenzen, in denen Zuschläge erhoben werden dürfen, Einfluß zu haben; fast alle Gesetzgebungen schreiben, wie der vorige Abschnitt gezeigt hat, Maxima der Zuschläge oder doch für den Fall der Ueberschreitung der Limita erschwerte Bedingungen in Betreff der von den Staatsorganen zu ertheilenden Genehmigung vor.

§ 87. b. *Voraussetzungen der selbständigen Kommunalbesteuerung.* Derartige Steuern werden im Allgemeinen häufiger bei einer umfangreichen und mannigfache Aufgaben einschließenden als bei einer eng begrenzten und auf einfache Verhältnisse berechneten Finanzwirthschaft vorkommen; erst mit einem gewissen Umfange der letzteren beginnt das Interesse an selbständiger Gestaltung des Besteuerungssystems; Ausnahmen bilden solche Specialgemeinden, die durch die besondere Art der Aufgaben, die sie sich stellen, von vornherein auf einen besonderen, von dem des Staats abweichenden Besteuerungsmodus hingewiesen sind, wie dies u. A. bei Deichgenossenschaften, landwirthschaftlichen Meliorationsverbänden u. s. w. regelmäßig der Fall ist. Andererseits dürfen die selbständigen Steuern der Kommunalkörper, da sie sich innerhalb des von dem Steuerwesen des Staats freigelassenen Raumes zu bewegen haben, nicht so gestaltet sein, daß durch sie die Ergiebigkeit der Staatssteuern beeinträchtigt würde oder daß ihre Veranlagung mit Feststellungen, welche der Staat innerhalb des Bereichs seiner Besteuerung getroffen hat, in Widerspruch träte. Ein solcher Widerspruch ist von kommunalen auf das *persönliche* Einkommen gelegten Steuern, welche neben ähnlichen Steuern des Staates bestehen, aber eine selbständige Einschätzung zur Grundlage der Veranlagung haben, unzertrennlich; schon aus diesem Grunde und ganz abgesehen von den praktischen Nachtheilen, zu denen das Nebeneinanderbestehen solcher gleichartiger, aber auf verschiedener Einschätzung beruhender Steuern führt, müssen derartige kommunale Steuern für unzulässig erachtet werden; dagegen unterliegt es keinerlei Bedenken, daß in Anbetracht der sonstigen Verschiedenheit des kommunalen Besteuerungssystems das durch die gleiche Einschätzung ermittelte Einkommen von den kommunalen Korporationen nach einer anderen Stufenleiter als vom Staat herangezogen werde. Ein ganz anderes ist das Verhältniß selbständiger von den Kommunalkörpern erhobener *Real-* und zwar namentlich Grund- und Gebäude-Steuern zu ähnlichen Steuern des Staats. In der Natur solcher Steuern, soweit sie nach einem für das ganze Staatsgebiet gleichen Maßstabe erhoben werden, ist es begründet, daß die Basen, auf Grund deren die Veranlagung erfolgt, einer Erneuerung nur in längeren Zeitabschnitten unterliegen, daß daher die Veranlagung der Entwickelung des Ertrages immer nur in solchen längeren Perioden folgen kann: eine solche in fixirten Beträgen zur Erhebung kommende, von den jeweiligen Ertrags- und Werthverhältnissen unabhängige Besteuerung der Liegenschaften genügt indessen für den Staat, welcher die Steuern vom Grund und Boden überhaupt nicht zu einer Besteuerung nach dem Interesse zu gestalten vermag; anders bei den kommunalen Korporationen, bei denen, wie demnächst weiter dargelegt werden wird, die besondere Bedeutung der vom Grundertrage bezw. Grundwerth erhobenen Steuern grade in der Durchführung der Idee der Besteuerung nach dem Interesse beruht; die Ausbildung der Grundsteuer zu einer dieser Idee entsprechenden Steuer hängt wesentlich davon ab, daß die Veranlagung der

Steuer der Entwickelung und den Veränderungen des Grundertrages bezw. Grundwerthes zu folgen vermag. Neben einer bezüglichen auf Grund von für längere Zeit fixirten Veranlagungsgrundlagen erhobenen Staatssteuer vom Grundertrage wird daher sehr wohl eine selbständige kommunale Grund- bezw. Gebäudesteuer, welche die jeweiligen im engeren Kreise der Gemeinde sehr füglich für kürzere Perioden festzustellenden Werth- bezw. Ertragsverhältnisse zur Grundlage nimmt, bestehen können, ja es wird das Bestehen einer solchen besonderen Kommunalsteuer unter mannigfachen Voraussetzungen ein Erforderniß sein.

Mit Vorstehendem berichtige ich — den überzeugenden Ausführungen Hoffmann's[71]) mich anschließend — die früher auch von mir[72]) vertheidigte Aufstellung, daß soweit die Gemeinden staatliche Aufgaben erfüllen, die Aufbringung der Mittel durch Zuschläge der Konsequenz entspreche, eine Ansicht, die nicht nur in der Literatur noch mannigfache Vertretung hat, sondern in zahlreichen Bestimmungen der geltenden positiven Gesetzgebung ihren Ausdruck findet: häufig gehen diese Gesetzgebungen in der Konsequenz jenes Grundsatzes soweit, daß sie die Aufbringung des kommunalen Bedarfs durch gleichheitliche Belastung aller direkten Staatssteuern mit Zuschlägen vorschreiben: es gehören hierher die Bestimmungen der franz. Gesetzgebung, nach welchen die große Mehrzahl der von den Gemeinden und Departements zu erhebenden Zuschläge solche sind, welche in einer gleichen Zahl von Procenten von allen vier direkten Hauptsteuern erhoben werden. Eine generelle Anordnung in diesem Sinne enthält der § 76 d. österr. Gem.Ordnungen[73]), woselbst es heißt, daß in der Regel die Zuschläge zu den dir. Staatssteuern auf alle in der Gemeinde vorgeschriebenen Steuern ohne Unterschied, ob der Steuerpflichtige Gemeinde-Mitglied ist oder nicht und welcher Gattung die betr. Gattung Steuern gleichmäßig zu legen sei. Aehnlich die baier. Gemeinde-Ordn. v. 29. April 1862 Art. der württemb. Verw. Ed. v. 1. März 1822 §§ 25 ff., Ges. vom 23. Juli 1877. Eine größere Freiheit haben die preuß. Städte- und Landg.-Ordnungen den Gemeinden gelassen. Die preuß. Kreis-Ordn. vom 13. Dec. 1872 bestimmt, daß die Vertheilung der Kreisabgaben nach keinem anderen Maßstabe als nach dem Verhältniß der von den Kreisangehörigen zu entrichtenden direkten Staatssteuern und zwar durch Zuschläge zu denselben erfolgen dürfe: die Grund-, Gebäude- und ein Theil der Gewerbesteuer sind hierbei mit mindestens der Hälfte und höchstens dem vollen Betrage desjenigen Procentsatzes heranzuziehen, mit welchem die Klassen- und klassif. Einkommensteuer belastet wird. Aehnlich d. Prov.O. v. 29. Juni 1875 § 107. Der Entw. des preuß. Kommunalsteuer-Ges. vom 3. Nov. 1879 stellt ebenfalls für die Zuschläge zu den Realsteuern gewisse durch ein bestimmtes Verhältniß zu den von den Personalsteuern zu erhebenden Zuschlägen gegebenen Limita auf. Die von der Mehrzahl der Schriftsteller vertretene Ansicht, daß eine Besteuerung des Einkommens durch die kommunalen Korporationen nur nach Maßgabe der vom Staat seiner Einkommensteuer zum Grunde gelegten Einschätzungs-Resultate erfolgen dürfe, daß dagegen für Beiträge und Realsteuern die Einschätzung unabhängig von der für die ähnlichen Staatssteuern bestehenden vorzunehmen sei, hat am präcisesten die in der fünften General-Verf. des Vereins für Soc.Politik v. 8. bis 10. Okt. 1877 angenommene Resolution[74]) zum Ausdruck gebracht. Die Gründe für selbständige kommunale Realsteuern sind vorzugsweise von Hoffmann[75]) und von Wagner[76]) überzeugend dargelegt worden[77]).

§ 88. 2. Personal- oder Real-, Einkommen- oder Ertragssteuern? Die Idee einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit findet am unmittelbarsten ihre Verwirklichung in direkt auf das Einkommen gelegten Steuern, so wenig auch die Höhe des letzteren allein als ein unbedingter Maßstab der Leistungsfähigkeit angesehen werden darf: es bedarf daher die in erster Linie auf den Betrag des persönlichen Einkommens gegründete Veranlagung der Steuer einer Korrektur durch Hereinziehung anderer Momente; die verschiedene Behandlung des fundirten und des nicht fundirten Einkommens auf der einen, die Berücksichtigung einer zu unterhaltenden größeren Familie, des Schuldenstandes u. s. w. auf der anderen Seite gehören hierher. Demnach kann auch bei solcher Vervollständigung der Veranlagungsmomente doch die Herstellung einer der Leistungsfähigkeit entsprechenden Abstufung der Steuerbelastung nur annähernd gewonnen werden, weil die große Mehrzahl der Verhältnisse, welche neben der Höhe des Einkommens für die individuelle Leistungsfähigkeit maßgebend sind, sich nicht unter typische Formen bringen läßt und aus diesem Grunde sich der Berücksichtigung bei der Veranlagung entzieht. Es bietet aber auch die Ermittelung des Einkommens zahlreichen Kategorien von Steuerpflichtigen gegenüber große Schwierigkeiten dar: in völlig zweifelsfreier Weise ist dieselbe nur ausführbar bei den sogenannten fixirten Existenzen, d. h. den Steuerpflichtigen, deren Einkommen in Gehalten, Pensionen, festen Löhnen, Kapitalzinsen und den Erträgen verpachteter bezw. vermietheter Liegenschaften oder sonstiger Objekte besteht: sie ist dagegen nicht in gleicher Weise ausführbar bei denjenigen, deren Einkommen ganz oder theilweise in dem der Natur der Sache nach wechselnden Ertrage landwirthschaftlicher oder gewerblicher Betriebe besteht, da hier Aufwand für die persönliche Existenz und Betriebskosten so vielfach in einander übergreifen, daß häufig eine vollkommen zuverlässige Grundlage für die Berechnung des reinen Einkommens nicht hergestellt werden kann. Diese Schwierigkeiten vermehren sich, je komplicirter die Betriebe sind, um die es sich handelt, und je weniger die Ergebnisse derselben, weil ihre Operationen eine Mannigfaltigkeit von Geschäftsthätigkeiten nur längere Zeiträume umfassen, einer Ausscheidung nach Objekten und Finanzperioden fähig sind[78a]): es fehlt an Methoden, nach denen die Sonderung des Reingewinnes von den einen bloßen Ersatz von Anlage- oder Betriebskapital enthaltenden Erträgen in endgiltiger Weise bewirkt werden könnte. Es steht daher für diese Kategorie der Steuerpflichtigen die Veranlagung vielfach auf dem schwankenden Boden, welchen die subjektiven Auffassungen der Betheiligten darbieten; im Allgemeinen sind daher einer solchen Besteuerung gegenüber die sog. fixirten Existenzen ungünstiger gestellt. Wenn nun auch diese Ungleichheiten der Vertheilung so lange, als die Gesammtbelastung durch die in Rede stehende Steuer ein gewisses Maß nicht übersteigt, ertragen werden können, so werden sie doch bei stärkerer Anspannung der Steuer leicht zu exorbitanten Härten; wenn daher auch, soweit nach dem früher Angeführten die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit grundsätzliche Berechtigung hat, die Anwendung von Einkommensteuern bezw., sofern deren der Staat erhebt, von Zuschlägen zu solchen sich empfiehlt, so gilt dies doch nur mit der Beschränkung, daß die Belastung durch die Steuer jene vorher angedeutete Grenze, deren nähere Bezeichnung im Einzelnen nur nach Maßgabe der konkreten Verhältnisse möglich ist, nicht überschreite. Noch weniger sind einer beliebigen Steigerung fähig Steuern, welche nicht auf das im Wege freier Schätzung ermittelte sondern auf das nach gewissen in der Regel dem Lebensaufwande entnommenen Kriterien vorausgesetzte Einkommen gelegt werden und welche nach der Art dieser Kriterien der Abstufung der Leistungsfähigkeit in der Regel nur in sehr allgemeinen Umrissen zu folgen vermögen. Derartige Steuern, auf welche ich demnächst zurückkomme, werden daher innerhalb noch engerer Grenzen als Einkommensteuern im e. S. zu halten sein. Im Gegensatz zu den Einkommensteuern haben Realsteuern keine direkte Beziehung zur Leistungsfähigkeit; eine solche fehlt ihnen schon deshalb, weil sie ihrer Natur nach das auf das persönliche Vermögen bezügliche Moment der Schuldverbindlichkeiten außer Betracht lassen müssen. Die Erhebung derartiger Steuern kann zweierlei Rechtfertigung haben: sie kann einmal begründet sein in denjenigen Motiven, welche nach den obigen Ausführungen für die Erhaltung solcher realer Abgaben sprechen, welche vermöge ihres längeren Bestehens in die Gewöhnungen der Bevölkerung übergegangen sind und einen dem der Reallasten privater Natur sich nähernden Charakter angenommen haben: sie kann aber auch ihre Motivirung darin finden, daß sie diejenigen Formen enthält, welche der Idee der Besteuerung nach dem Interesse in besonders geeigneter Weise Ausdruck geben: während im ersteren Falle das Maß der Belastung durch die genannten

71) Schr. d. V. f. Soc.Pol. XII S. 2 ff.

72) Ebendaselbst S. 160 ff.

73) Nach der Zusammenstellung von Röll, Manz'sche Ges.-Ausgabe Bd. XXI, S. 699.

74) Schriften d. Vs. f. Soc.P. Bd. XIV, S. 105.

75) A. a. O. S. 8 ff.

76) Die Kommunalsteuerfrage S. 38 ff.

77) Ueber die interessanten Erörterungen, welche über diese Frage im Schoße des Gemeinderaths von Lüttich stattgefunden haben, siehe meinen Auff. über indir. Verbrauchssteuern der Gemeinden. Conr. Jahrb. N. F. Bd. IX S. 290 fg.

78a) Am größten sind diese Schwierigkeiten auf den mittleren Stufen. Der Großbetrieb nöthigt wieder zur sachlichen Specialisirung und Anwendung bestimmter Komptabilitätsgrundsätze, wodurch die Veranlagung eine objektivere und zuverlässigere Basis erhält.

Steuern möglichst stabil erhalten werden muß, kann dasselbe im zweiten Falle ein wechselndes sein, da es wesentlich von dem ebenfalls dem Wechsel unterliegenden Umfange der von der Kommunalverwaltung ausgehenden Leistungen zu Gunsten des Grundbesitzes abhängig ist: da diese Leistungen sich im Laufe der Entwickelung in der Regel fortschreitend erhöhen, so wird auch eine dieser Erhöhung folgende Steigerung der Belastung der Realobjekte, und zwar vorzugsweise des Grundbesitzes in seinen verschiedenen Formen, gerechtfertigt sein: es handelt sich nur darum, diejenigen Formen der Realbesteuerung zu finden, in welchen die Wechselbeziehung zwischen der Belastung und den durch die Leistungen der Gemeinde bestimmten Kategorien des Grundbesitzes oder dem Grundbesitze im Allgemeinen erwachsenden Vortheile sich kenntlich zu erhalten geeignet ist: es wird damit die Verwirklichung eines Gedankens, der bereits in der Gebühren- und Beitragserhebung Ausdruck findet, weiter fortgeführt: wie schon oben erwähnt, bildet die Erhebung von Zwecksteuern, mögen dieselben zugleich Genossenschaftssteuern sein oder nicht, die nächstliegende Form: aber auch insoweit diese Form nicht Platz greifen kann, wird mit Recht gefordert, daß von dem den kommunalen Korporationen für Veranstaltungen, welche wie Wege und Straßen, Abzugskanäle, Straßenbeleuchtung u. s. w. vorzugsweise durch Erhöhung des Grundertrages und Grundwerthes den Grundbesitzern des Kommunalbezirkes zum Vortheil gereichen, erwachsenden Aufwande ein jenen Vortheilen entsprechender Antheil durch Erhebung von Realsteuern auf den Grundbesitz umgelegt werde. In wieferne es gerechtfertigt sei, eine Quote dieses Antheils in Gestalt einer Miethssteuer aufzubringen, bildet eine streitige, in den Grenzen dieser Arbeit nicht zu lösende Frage; jedenfalls werden da, wo die letztere Besteuerungsform längere Zeit besteht und demnach sich zwischen Eigenthümer und Miethern bestimmte Verhältnisse der Betheiligung an der Steuerlast im Wege der Gewöhnung gebildet haben, häufig gewichtige Motive für die Beibehaltung des Besteuerungsmodus sprechen; immerhin scheint eine rationellere Ausgestaltung der Miethssteuer nur vom Gesichtspunkte der Besteuerung des Aufwandes aus ausführbar zu sein. Was von der Besteuerung des Grundbesitzes gilt, findet bis zu einem gewissen Grade auf die Besteuerung der ständigen Gewerbebetriebe und zwar desto mehr Anwendung, je mehr dieselben durch die Verbindung in die sie mit Grundstücken gebracht sind, sich dem Charakter realer Objekte angenähert haben [79b]).

§ 89. 3) Berechtigung der Aufwandssteuern. Dieselben haben ihrem Begriff nach eine direkte Beziehung weder zur Besteuerung nach dem Interesse noch zu der nach der Leistungsfähigkeit; sie können unter Umständen der Idee der letzteren wenigstens in so weit entsprechen, als sie bei richtiger Gestaltung der Abstufung der Leistungsfähigkeit, wie sie sich in großen Umrissen darstellt, wenigstens einigermaßen folgen; wenn indessen diese entferntere Beziehung zur Leistungsfähigkeit ein offenbarer Mangel ist, so stehen demselben doch nach anderer Seite hin Vorzüge gegenüber, die vor Allem in der leichteren Feststellung der Veranlagungskriterien, in der Ergiebigkeit und in dem nur wenig fühlbaren Druck, den die Mehrzahl dieser Steuern verursacht, beruhen. Gerade diese Eigenschaften machen sie zu einem oft unentbehrlichen Elemente der kommunalen Besteuerung und zwar werden sie ein solches um so mehr, einen je größeren Aufgabenkreis einerseits die Wirkungssphäre des betr. Kommunalkörpers umspannt und je weniger nach der Gestaltung, welche den Einkommens- bezw. Ertragssteuern gegeben worden ist, diese eine entsprechende Steigerung der Anspannung zulassen. Es haben daher die Aufwandssteuern, soweit sie nicht eben zugleich ein Element im Staatssteuersystem bilden und zu Gunsten der Kommunalkörper mit Zuschlägen belastet werden dürfen, vorwiegend ihre Stelle fast ausschließlich in der Finanzwirthschaft größerer Städte, bei denen vermöge der Ausdehnung des Aufgabenkreises der Bedarf durch die Erträge jener andern Steuern am wenigsten gedeckt werden kann und bei

79b) Siehe über die Stufen der Durchführung der Anwendung von Realsteuern nach dem Interesse die oben S. 631 allegirten Aufsätze von Hoffmann und Wagner a. a. O.

denen anderseits zugleich die finanztechnischen Vorbedingungen für Aufwandssteuern vorliegen: die größere Gleichheit der Verhältnisse und Lebensgewohnheiten innerhalb des Kreises einer städtischen Bevölkerung gestattet eher aus der Größe bestimmter Aufwendungen Schlüsse auf das Maß der Leistungsfähigkeit zu ziehen, als dies bei den größeren, städtische und ländliche Bevölkerung in sich vereinigenden Kommunalkörpern möglich sein würde; außerdem stellt die örtliche Geschlossenheit derartiger Gemeinden eine Voraussetzung her, von deren Vorhandensein die Möglichkeit der Erhebung einzelner Arten von Aufwandssteuern abhängig ist. Hauptsächlich sind drei Formen von kommunalen Aufwandssteuern ausgebildet worden:

a. die Miethssteuer. Sie enthält wie oben bemerkt, entweder eine Anwendung des Princips der Besteuerung nach dem Interesse oder eine Form der Besteuerung der nach dem Wohnungsaufwande bemessenen Leistungsfähigkeit: nur in der letzteren Bedeutung gehört sie hierher: der Erhebung derselben widerspricht nicht die gleichzeitige Erhebung einer Einkommensteuer, deren Ungleichheiten sie in mancher Hinsicht auszugleichen geeignet ist. Der Einwendung, daß die Miethssteuer, wenn nach einer gleichen Quote des Miethswerths erhoben, die ärmeren Klassen, bei denen die Befriedigung des Wohnungsbedürfnisses einen größeren Antheil des Einkommens absorbirt, stärker belaste, läßt sich eine Begründung nicht absprechen: indessen gehört die Erhebung einer solchen, überall gleichen Quote nicht zu den wesentlichen Eigenschaften der Steuer, die vielmehr eine Abstufung der Quote sehr wohl zuläßt: ein Beispiel bietet die Freilassung der geringen Miethsbeträge und die erst allmählig aufsteigende Stufenleiter der Steuersätze, wie sie für die in Paris erhobene Mobiliarsteuer durchgeführt ist: wenn diese Einrichtung auch zunächst zu dem Zweck getroffen worden ist, für die stärkere Belastung der ärmeren Klassen durch den Oktroi eine Kompensation zu schaffen, so würde ein gleiches Verhältniß doch ebenso gut absolut und ohne derartiger Wechselbeziehung geschaffen werden können: eine maßvollere Durchführung der Graduation enthalten die Miethssteuertarife einzelner deutscher Städte wie der Stadt Frankfurt a. M. Die Miethssteuerreglements der großen Mehrzahl der Städte bieten indessen einer Reform im bezeichneten Sinne einen noch weiten Spielraum.

Der doppelten Natur der Miethssteuer — je nachdem sie in der Art ihrer Ausgestaltung mehr den Charakter einer den Realsteuern analogen, jedoch statt vom Eigenthümer vom Miether bezw. Inhaber der bezüglichen Realitäten zu entrichtenden Steuer vom Grundertrage oder mehr den einer Aufwandssteuer trägt —, ist schon oben Erwähnung geschehen. Die Mehrzahl der Reglements, welche von deutschen Städten über Erhebung von Miethssteuern erlassen worden sind, stehen auf dem ersteren Standpunkte, indem die Steuer nicht blos vom Miethsbetrage der Wohnungen, sondern auch von dem der gewerblichen Lokalitäten und sonstigen nutzbaren Grundstücken und zwar vor allem nach einem und demselben Satze erhoben wird [80]). Bei solcher Sachlage ist die Umwandlung in eine der Leistungsfähigkeit folgende Aufwandssteuer sehr schwierig.

b. Die Verbrauchssteuern (Oktrois). Von ihnen gilt in noch höherer Potenz dasjenige, was über Mängel und Vorzüge der Miethssteuer gesagt worden ist: sie stehen noch weniger als diese in einer direkten Beziehung zur Abstufung der Leistungsfähigkeit, haben aber eine im Verhältniß zur Leichtigkeit der Entrichtung noch weit größere Ergiebigkeit vor derselben voraus: gerade wegen der letzteren Eigenschaft sind auf dieselben vorzugsweise die Städte Frankreichs und der südwestdeutschen Staaten, deren aus den Erträgen der Zuschläge zu den direkten Staatssteuern bestehende Einnahmen sich durch eine nur geringe Elastizität charakterisiren, angewiesen; sie setzen, da sie größtentheils bei Einführung der Waaren in die Gemeinden erhoben werden, ein örtlich wenigstens einigermaßen geschlossenes Gemeindegebiet sowie ferner ein System der Staatsbesteuerung voraus, welches entweder derartigen selbstständigen Gemeindesteuern Spielraum läßt oder doch kommunalen Zuschlägen zu den btr. indirekten Staatssteuern den Anschluß gestattet; in der ersteren Voraussetzung ist es begründet, daß sie ausschließlich auf größere Gemeinden, ins-

80) Siehe Regl. der Stadt Berlin v. 6. Sept. 1858, der Stadt Dresden vom 30. Juli 1863.

besondere Städte anwendbar sind. Nach der Ausführung, welche dem Princip dieser Steuern in der großen Mehrzahl der Fälle gegeben worden ist, kann dem Vorwurf, daß sie die minder vermögenden Klassen in stärkerem Verhältniß als die wohlhabenden belasten eine gewisse Begründung nicht abgesprochen werden: indessen läßt auch hier der Vorwurf sich in erheblicher Weise dadurch abschwächen, daß einmal bei Gestaltung der Tarife Gegenstände des nothwendigen Lebensunterhalts freigelassen oder mit geringeren Sätzen belegt, Gegenstände des verfeinerten Lebensgenusses oder des Luxus aber höher herangezogen und daß endlich durch entsprechende anderweitige Entlastungen der ärmeren Klassen bezw. Erweiterung der Aufwendungen zu Gunsten derselben Kompensationen geschaffen werden. Alle diese die Ungleichheit der Belastung mindernden Momente fehlten bei der früheren preuß. Mahl- und Schlachtsteuer, die eine nicht unbeträchtliche Prägravation der ärmeren Klassen enthielt; sie sind aber auch bei den franz. Oktrois bei Weitem nicht genügend zur Geltung und Berücksichtigung gelangt[81]).

c. Weit weniger Bedeutung haben kommunale Steuern von der Veranstaltung öffentlicher Lustbarkeiten als Schauspielen, Koncerten, Tanzvergnügungen erlangt: zu einer allgemeineren Einrichtung sind diese Steuern in Frankreich gestaltet, wo die durch dieselben zu erzielenden Einnahmen die Zweckbestimmung der Verwendung für Wohlthätigkeitsanstalten haben: mit ähnlicher Zweckbestimmung bestehen derartige Steuern in einzelnen deutschen Städten. Dem Princip dieser Steuern, den Luxusaufwand weiter Bevölkerungskreise in ausgleichender Weise für die Bedürfnisse der ärmeren Klassen heranzuziehen, läßt sich Anerkennung nicht versagen; anderseits sind die in Bezug auf Veranlagung und Erhebung dieser Steuern bestehenden Einrichtungen noch mannigfacher Verbesserungen fähig und bedürftig.

4. Anwendung auf die einzelnen Kategorien der Kommunalkörper.

§ 90. Die enge Wechselbeziehung, in der nach dem Vorstehenden die anzuwendenden Besteuerungsformen mit dem Inhalt des kommunalen Aufgabenkreises stehen, ist die Ursache, daß die Frage des kommunalen Besteuerungssystems nur in concreto ihre Lösung finden kann; diese Lösung hat zwei Stufen; sie kann nach Maßgabe der Verhältnisse und der Lage der Gesetzgebung eines bestimmten Landes oder Landestheils oder demnächst weiter für die individuellen Verhältnisse einer Gemeinde speciell erfolgen: für jenen allgemeinen Theil der Aufgabe sind Gesetzgebung und reglementirende Thätigkeit der Verwaltung, für die letztere die autonome Beschlußfassung der Gemeinde-Organe die naturgemäße Form. Die gestellte Aufgabe besteht auf beiden Stufen darin, diejenigen Besteuerungsformen zu wählen, welche einestheils dem Inhalt des kommunalen Wirkungskreifes andererseits dem Gesammtcharakter der Finanzwirthschaft der kommunalen Korporationen am meisten entsprechen: derselbe wird ein desto komplicirterer, einen je reichhaltigeren Inhalt der Wirkungskreis der btr. kommunalen Korporation und einen je weiteren Kreis ihre Finanzwirthschaft umfaßt. Auch in dieser Beziehung macht die mehr erwähnte Scheidung zwischen denjenigen Kategorien von Kommunalkörpern, deren Aufgabenkreis von im Ganzen einfacher Zusammensetzung ist und für die einzelnen Kategorien der hierher gehörigen kommunalen Korporationen sich in mehr oder weniger typischen Formen bewegt und den Kommunalkörpern mit einem eine Mannigfaltigkeit von Elementen umfassenden, zu einem wichtigen Theil sich durch autonome Bestimmung frei gestaltenden Wirkungskreise ihren Einfluß geltend: jenen ersteren Kategorien gehören im Allgemeinen die örtlichen Specialgemeinden, die ländlichen und kleineren städtischen Ortsgemeinden und die Kommunalkörper höherer Ordnung

81) Siehe über die Momente, welche für die in der Oktroierhebung begründete stärkere Belastung der ärmeren Klassen eine Art Ausgleichung herstellen: v. Reitzenstein, über indirekte Verbrauchsabgaben der Gemeinden in Conr. Jahrb. für Nat.-Oek. u. Stat. N. F. Bd. IX, S. 246 fg.

an: die ihnen entgegenstehenden Kategorien bilden die größeren Städte, denen in mancher Hinsicht sich die größeren Landgemeinden und kleinere Städte mit einer Bevölkerung von vorgeschrittener industrieller Entwickelung nähern. Wird von den örtlichen Specialgemeinden, deren Finanzwirthschaft im Allgemeinen eine einfache sich wesentlich nach ihrem engbegrenzten Ausgabenkreise bemessende ist, abgesehen, so gestaltet der Inhalt der Aufgabe, die entsprechenden Arten der Besteuerung zu finden, sich nach Maßgabe jenes Gegensatzes in folgender Weise zu einem verschiedenen:

Bei jenen Kommunalkörpern von vorwiegend typischem Wirkungskreise — den ländlichen bezw. kleineren städtischen Ortsgemeinden und den Kommunalverbänden höherer Ordnung — wird es sich im Wesentlichen um eine richtige Abgrenzung von personaler und realer Besteuerung handeln: es ist schon vorher der Momente gedacht worden, welche für diese Kategorien von Kommunalkörpern die Ausbildung selbstständiger Besteuerungssysteme in der Regel unausführbar machen: sie sind theils in dem engbegrenzten Umfange der Finanzwirthschaft dieser Kommunalwesen überhaupt, theils darin enthalten, daß die Voraussetzungen für die Anwendung derjenigen besonderen Steuerformen, in denen die selbstständige Gestaltung der Besteuerung sich hauptsächlich zu bethätigen haben würde, nicht vorliegen; es werden daher, soweit nicht wie in England das Kommunalsteuersystem durch für das ganze Staatsgebiet anwendbare Normen geregelt ist, jene Kommunalkörper fast ausschließlich auf Zuschläge zu den direkten Staatssteuern, die entweder persönliche oder reale sind, angewiesen sein. Es kommt daher darauf an, die Erhebung dieser Zuschläge in einer der Zusammensetzung des kommunalen Wirkungskreises entsprechenden Weise zu regeln, eine Aufgabe, die nur im Wege der Gesetzgebung über die Beschaffung des Bedarfs der einzelnen kommunalen Verwaltungszweige, insbesondere der Polizeiverwaltung, sowie der Schul-, Armen- und Wegverwaltung befriedigend gelöst werden kann: nur auf diese Weise wird den hauptsächlich als Zwecksteuern für die Unterhaltung der dem Interesse des Grundbesitzes dienenden Anlagen und Veranstaltungen in Betracht kommenden Realsteuern eine genügende Bedeutung gesichert werden können; dieselben werden so namentlich in den Ortsgemeinden, wo die Umlegung des Bedarfs für die Wegeunterhaltung, den Flurschutz, die Förderung der landwirthschaftlichen Interessen ohne Bedenken fast ganz durch Zuschläge zu der Grundsteuer aufzubringen sein wird, einen jener Bedeutung entsprechenden Umfang erhalten: sie werden aber auch in dem Haushalte der Kommunalverbände höherer Ordnung, wenn letztere die Kosten der Unterhaltung und Anlegung von Straßen, die Subventionirung von Eisenbahnen u. s. w. durch Erhebung derartiger Steuern beschaffen, sich einen wichtigen Platz bewahren. Was den Bedarf für die anderen Aufgaben und zwar vorzugsweise die Aufgaben der Schul- und Armenverwaltung anlangt, so würden zwar, soweit es sich um eine Steigerung der Belastung handelte, Zuschläge zu den persönlichen Steuern in erster Linie in Betracht zu kommen haben: dagegen würde es zulässig sein, den von der bisherigen Belastung durch Realsteuern bezw. Zuschläge zu solchen getragenen Antheil auch fernerhin durch derartige Steuern zu decken. Immerhin würde auch bei solcher Abgrenzung des den verschiedenen Besteuerungsarten einzuräumenden Gebiets eine der Steigerung des Bedarfs folgende Entwickelung des Steuerertrags keineswegs überall gesichert werden können: es würden namentlich in der Finanzwirthschaft der kleineren Ortsgemeinden den oft in sehr ungleichmäßiger Weise sich geltend machenden Anforderungen sehr erhebliche Schwankungen in dem Ertrage der persönlichen Steuern gegenüberstehen. Es ist dies eines der Momente, welche gerade diese Klasse der Kommunalkörper auf eine als reguläre Einrichtung zu entwickelnde Betheiligung der mit einer volleren Steuerkraft versehenen größeren kommunalen Verbände hinweist. In einer anderen Lage gegenüber der zu lösenden Frage befindet sich die Finanzwirthschaft der größeren Städte und der diesen in ihren Verhältnissen sich nähernden Gemeinden: hier steht der größeren Mannigfaltigkeit und Reichgestaltigkeit des Aufgabenkreises auch

— soweit solche nicht durch positive Normen eingeschränkt wird, — eine Befähigung zu freier Gestaltung des Steuerwesens gegenüber: vor Allem besteht für derartige Gemeinden die thatsächliche Möglichkeit der Durchbildung einer von der des Staats unabhängigen Realbesteuerung: es treffen ferner bei ihnen häufig die Voraussetzungeu zu, unter denen Aufwandssteuern zu einer ergiebigen Finanzquelle werden können: es kommt daher in erster Linie hier darauf an, daß der Selbstbestimmung solcher Gemeinden in Bezug auf die Regelung ihres Steuerwesens der nöthige Spielraum geöffnet, sodann aber darauf, daß innerhalb dieser Grenzen ein hinreichend leistungsfähiges und zugleich der Gestaltung des Aufgabenkreises sich möglichst anschließendes Besteuerungssystem, das neben den Zuschlägen zur Staatssteuer, wie bemerkt, ebenso selbstständige Realsteuern wie Aufwandssteuern verschiedener Art umfassen kann, gefunden werde. Vermöge der größeren Elasticität, die einem solchen zweckmäßig sich zusammensetzenden Besteuerungssystem eigen ist, wird ungeachtet des umfassenderen Aufgabenkreises im Finanzwesen der Gemeinden dieser Kategorie der Moment seltener eintreten, bei welchem eine Weiterentwickelung der Steuer-Erträge und bis zu einem die Sicherstellung der Aufgaben genügenden Maße nicht mehr möglich ist: dennoch kann dieser Punkt in denjenigen — zumal bei vorgeschrittener industrieller Entwickelung nicht seltenen — Ausnahmefällen, in denen einer großen Entwickelung des Bedarfs eine nur spärliche der Einnahmequellen gegenüber steht, erreicht werden: auch für die Gemeinden dieser Kategorie bildet daher das ausgleichende Eintreten der größeren Verbände ein Element, das im Wege der Besteuerungs-Politik nicht völlig entbehrlich gemacht werden kann.

Es ist das Verdienst Wagner's, in dem dem Verein für Socialpolitik im Jahre 1877 erstatteten demnächst erweitert in der mehrfach gedachten Schrift „die Kommunalsteuerfrage" herausgegebenen Bericht bezw. in den hier aufgestellten Thesen zuerst die durch die Verschiedenheit des Ausgabenkreises und der Finanzwirthschaft in den verschiedenen Kategorien von Gemeinden bedingten Verschiedenheiten ihrer Besteuerungssysteme mit Nachdruck hingewiesen zu haben. Siehe daselbst S. 37 fg.

4. Einnahmen aus Zuwendungen des Staats bezw. der Kommunalverbände höherer Ordnung.

Literatur: Wagner, Finanzwissenschaft, 3. Aufl. Bd. I. S. 102/7. Herrfurth, Beiträge zur Fin.Stat. d. Gem. Erg.heft VI. d. Z. d. prß. B. S. 135 fg. v. Reitzenstein, über indirecte Verbrauchsabgaben der Gemeinden, Einleitung. Conrads Jahrbücher für Nat.Oek. und Stat. N. 5. Bd. VIII. S. 1 fg.

1. Begriff und Arten.

§ 91. Die Finanzwirthschaft der Kommunalkörper, wenn auch zu einem großen Theile auf der selbstständigen Willensbestimmung der btr. Korporationen beruhend, ist doch keineswegs als eine der des Staats bezw. der den anderen Kommunalkörper völlig isolirt und abgeschlossen gegenüberstehende zu denken: dem Zusammenwirken von Staat und Kommunalkörpern verschiedener Ordnung bei Erfüllung der nach den einzelnen Richtungen der Verwaltung gestellten Aufgaben entspricht vielmehr auch eine gewisse finanzielle Gemeinschaft in der Art, daß Uebertragungen aus den volleren Kräften der einen dieser finanzwirthschaftlichen Subjekte auf die mit minder ergiebigen oder unzureichenden Kräften ausgestatteten andern erfolgen können. Derartige Zuwendungen finden zwar auch aus der Finanzwirthschaft der Orts- und örtlichen Specialgemeinden an die der größeren Kommunalkörper und des Staates statt: im Allgemeinen aber sind es der Staat und die größeren Verbände, welche, wie schon oben entwickelt, gegenüber den kleineren Gemeinden vollere Kräfte und eine dehnbarere Mittelbeschaffung haben und auf deren Beihülfen daher die mit häufig ungenügenden Mitteln ausgestatteten Kommunalkörper niederer Ordnung angewiesen sind. Nur die Zuwendungen der letzteren Art sind hier zu erörtern; so allgemein ihr Vorkommen ist, so besteht doch eine große Verschiedenheit der Formen, in denen das ihnen zum Grunde liegende Princip zur Anwendung

kommt. Es lassen sich indessen zwei Stufen dieser Formen unterscheiden: entweder handelt es sich um Uebertragung von Vermögensobjekten — wie bestimmten Geldbeträgen — oder von Einnahmequellen bezw. deren Erträgen oder Antheilen derselben vom Staat oder den Kommunalkörpern höherer Ordnung an die Kommunalkörper niederer Stufe ohne Beziehung zu bestimmten in concreto an die letzteren herantretenden Ausgabe-Anforderungen und lediglich zur Stärkung ihrer wirthschaftlichen Kraft im Allgemeinen: oder es erfolgt dieselbe in direkter Beziehung zu derartigen Anforderungen und daher zu dem Zwecke gegenüber einem bestimmten zwischen den Mitteln und den Anforderungen sei es im Allgemeinen sei es innerhalb eines besonderen Sachbereichs eintretenden Mißverhältnisses eine Ausgleichung herzustellen. Ich werde Zuwendungen der ersteren Art unter der Bezeichnung Dotationen, solche der letzteren Art unter der Bezeichnung Subventionen zusammenfassen.

2. Dotationen.

§ 92. Die Dotation pflegt zunächst ein Korrelat solcher Aenderungen der Zuständigkeit, durch welche die Wirkungssphäre der Kommunalkörper eine Erweiterung erhält, zu bilden: es ist eine Konsequenz derartiger Aenderungen, daß auch diejenigen Vermögensobjekte, welche in der Erfüllung der Aufgaben des bezüglichen Verwaltungszweiges ihre Zweckbestimmung haben, in das Eigenthum derjenigen Korporationen, deren Wirkungskreis der Verwaltungszweig zugetheilt wird, übergehen. Ueber den Kreis solcher wesentlich nur formellen Dotationen greift es hinaus, wenn bei derartigen Zuständigkeitserweiterungen der Staat gewisse einen Ertrag abwerfende Vermögensobjekte oder auch eine jährlich oder sonst periodisch zu entrichtende Summe behufs entsprechender Stärkung der finanziellen Kräfte der betr. kommunalen Korporation derselben überweist. Weit stärker tritt der Charakter einer materiellen Zuwendung hervor, wenn ohne solchen Anlaß und bloß zu dem Zwecke, die financielle Leistungsfähigkeit der Kommunalkörper zu erhöhen, der Staat ihnen Erträge bestimmter Gebühren, Steueru oder anderer Einnahmequellen bezw. Antheile solcher Erträge überweist. Des von Bilinski aufgestellten Begriffes sogenannter Dotationssteuern ist schon oben gedacht worden.

Eine nur formelle Dotation war es, als Napoleon I. durch Decret vom 9. April 1811 den Departements als Eigenthum die für die Präfekturen, Unterpräfekturen, Appellhöfe, Tribunale und für den öffentlichen Unterricht bestimmten Staatsgebäude überwies, da diese Gebäude nur exceptionell Einnahmen abwarfen und die den Departements gleichzeitig übertragene Unterhaltungslast diese Einnahmen weit überwog. Das Gleiche gilt von der ebenfalls durch Dekret Napoleons I. vom 16. Dez. 1811 vollzogenen Umwandlung eines Theils der bisherigen Staatsstraßen in Departementalstraßen. — Die preuß. Prov.-Ordnung vom 29. Juni 1875 erweiterte beträchtlich die Zuständigkeit der preuß. Prov.-Verbände; im Anschluß hieran wurden durch die Dotationsgesetze vom 30. April 1873 und 8. Juli 1875 nicht nur die dem Zwecke der überwiesenen Verwaltungszweige dienenden Institute den Provincial-Verbänden übereignet, sondern der Staat stattete auch die letzteren mit einem jährlichen Zuschusse aus, der durch das Gesetz von 1875 für alle betheiligten Provincial-Verbände zusammen auf 7,640,000 Mark festgesetzt wurde und der noch als Kapitalzuwendung die aus den nicht verwendeten Dotationsantheilen in den ersten Jahren angesammelten Beträge hinzutraten; jener Jahresbetrag wurde zur Hälfte nach dem Maßstabe des Flächeninhalts, zur Hälfte nach dem Maßstabe der Bevölkerungszahl auf die betr. Verbände vertheilt. In der Verwendung des Antheilsbetrages sind die Provinzen innerhalb ihres gesetzlichen Wirkungskreises, wie ihn die in § 4 des Ges. vom 8. Juli 1875 enthaltene Specialisirung detaillirt, im Allgemeinen frei. — Eine sehr weitgehende Anwendung enthält der vor Kurzem — Mai 1885 — im preuß. Abgeordnetenhause zur Annahme gelangte aus dem Antrag v. Hüne hervorgegangene Gesetzentwurf, welcher über den größeren Theil des auf Preußen entfallenden Antheils aus den landwirthschaftlichen Zöllen dergestalt disponirt, daß dessen Ueberweisung und zwar zu 2/3 nach dem Maßstabe des Aufkommens an Grund- und Gebäudesteuer und zu 1/3 nach der Einwohnerzahl an die Kreise erfolgt, welche die ihnen zufallenden Beträge in erster Linie zur Erfüllung der Aufgaben, für welche die Deckungsmittel seither durch Zuschläge zu den direkten Staatssteuern oder die Gemeindesteuern beschafft wurden, ev. zur Entlastung der Ortsschul- und Ortsarmen-Verbände bezw. zur Vertheilung an die Gemeinden und Gutsbezirke zu verwenden haben. — Eine sehr umfangreiche Dotirung der Gemeinden hat in

Belgien durch das Gesetz vom 19. Juli 1860 anläßlich der durch dasselbe ausgesprochenen Aufhebung des Oktrois stattgefunden; diese Dotation, die in der Ueberweisung eines Antheils am Brutto-Ertrage des Betriebes der Staatspost und an den Erträgen bestimmter Zölle und Verbrauchssteuern bestand, wurde nicht nur denjenigen Gemeinden, die durch die Aufhebung des Oktrois eine Einbuße erlitten, sondern — wiewohl in der ersten Zeit in Folge der Vorwegnahmen für die Oktroi Gemeinden noch in einem minderen Betrage — auch allen übrigen Gemeinden zu Theil, deren sonstigen Hülfsquellen jener Antheil einfach zuwuchs. Den Maßstab der Vertheilung des Gesammtbetrages auf die einzelnen Gemeinden, abgesehen von den Vorwegnahmen für die Oktroigemeinden, bildet der Sollbetrag der Gebäude-, Personal- und Gewerbesteuer [82]).

3. Subventionen.

§ 93. Arten. Es lassen sich, wie schon angedeutet, zwei Klassen von Subventionen unterscheiden, je nachdem sie den btr. Kommunalkörpern entweder lediglich mit Bezug auf das im Allgemeinen zwischen Anforderungen und Deckungsmitteln vorhandene Mißverhältniß zu ihrer Erleichterung oder aber für einen Specialzweck und mit Bezug auf die Unzureichlichkeit ihrer Kräfte gegenüber den Anforderungen des letzteren zugewiesen werden. Erstere mögen unter Benennung von Subventionen zur allgemeinen Ausgleichung, letztere unter der Benennung von Subventionen zu Specialzwecken hier zusammengefaßt werden.

§ 94. 1. Subventionen zur allgemeinen Ausgleichung. Diese Form ist in der Gesetzgebung der einzelnen Staaten und der Praxis ihrer Finanzverwaltung nur wenig ausgebildet worden: eine Anwendung derselben enthält die jährlich wiederkehrende Aufnahme eines Kredits von vier Mill. Franken in das franz. Staatsbudget, aus welchem an die Departements nach Maßgabe ihrer allgemeinen Bedürftigkeit Subventionen gewährt werden. Dies Verfahren ist an die Stelle des im Jahre 1866 aufgehobenen sogenannten fonds commun getreten.

Der letztere war durch das Gesetz über die Generalräthe der Departements vom 10. Mai 1838 geschaffen worden; danach wurde in allen Departements eine jährlich durch das Finanzgesetz und zwar in der Regel auf 7 festgesetzte Zahl von Zuschlags-Centimes erhoben und zu einem gemeinsamen Fonds vereinnahmt, der dann an diejenigen Departements, deren Einnahme zur Deckung ihrer obligatorischen Ausgaben unzureichend war, vertheilt wurde; später hielt man die Verwendung eines Theils des Fonds, welchem man alsdann den Namen des zweiten fonds commun beilegte, auch für fakultative Ausgaben der Departements wie für Kunstbauten an den Departementalstraßen oder sonstige Departementalbauten für zulässig [83]).

§ 95. 2. Subventionen zu Special-Zwecken. Diese Subventionen sind um so häufiger geworden und haben im Finanzwesen der Gemeinden eine um so größere Bedeutung erlangt, je mehr in Folge der zunehmenden Specialisirung und des Ausbaues der einzelnen Zweige der lokalen Verwaltung und des rascheren Wechsels in den Verhältnissen und Anforderungen die financiellen Kräfte der einzelnen Kommunalkörper für die Erfüllung der Aufgaben unzureichend wurden; sie haben daher vorzugsweise in den Staaten die Gestalt einer regelmäßigen Einrichtung angenommen, in denen vermöge der Eigenschaften des geltenden Steuersystems die financiellen Kräfte der Kommunalkörper nicht zu einer den Wandelungen in den Ansprüchen folgenden Dehnbarkeit haben entwickelt werden können: so ist es in Frankreich für die in financieller Hinsicht wichtigsten Zweige der lokalen Verwaltung: für die Armen-, Elementarschul- und Wegeverwaltung regelmäßig zur Ausbildung eines gesetzlich geregelten Verhältnisses gekommen, in welchem Staat, Departement und Gemeinden an dem Finanzaufwande Theil nahmen: theils bemessen sich die dem ersteren zufallenden Antheile nach Quoten des Aufwandes, theils wird von ihm dasjenige übernommen, was über ein gewisses in der Regel durch den Ertrag der Specialzuschlags-Centimes gegebenes Maximum hinausgeht, theils werden die bewilligten

82) Siehe des Näheren in v. Reitzenstein über indirekte Verbrauchsabgaben der Gemeinden, Conrad's Jahrb. für Nat.Oek. N. F. Bd. IX, S. 265 fg.

83) Siehe Leroy-Beaulieu, l'adm. locale S. 381 fg.

Kredite einfach nach einem in der Regel bestimmt gegebenen Maßstabe der Bedürftigkeit der Zuschüsse beanspruchende Kommunalkörper auf letztere vertheilt. Im Gegensatz hierzu ist in England, im größeren Theile von Deutschland und in Oesterreich jenen Zuschüssen häufig der Charakter von exceptionellen und durch besondere Nothlagen der btr. Kommunalkörper gerechtfertigten Beihülfen geblieben: dem entspricht es, daß auch die Gewährung oft nicht an bestimmt formulirte Kriterien gebunden ist, sondern einer freien die Leistungsfähigkeit der kommunalen Korporationen und ihrer Mitglieder im Verhältniß zu den in Frage kommenden Zwecken in Betracht ziehenden Prüfung von Fall zu Fall unterliegt.

Unter den Subventionen, welche in England innerhalb der verschiedenen Zweige der Lokalverwaltung gegeben werden, eine Uebersicht zu gewinnen, ist schwierig, weil die jährlich veröffentlichten returns on local taxation die Subventionen nicht specialisiren und nach ihren Zwecken unterscheiden; der Bericht des local government board für 1882/3 berechnet den Gesammtbetrag derselben auf 2,972,451 Pf. St. (einem Gesammtbetrage der Lokalsteuern pro 1881 von 26,836,458 gegenüber), worunter sich jedoch ein Betrag von 161,945 Pf. St. Steuern, die vom Grundeigenthum des Staates zu entrichten waren, befindet. Von jenem Betrage kamen auf Beihülfen für die hauptst. Feuerwehr 10,000, auf solche für die Besoldung der Beamten der Armen- und Gesundheitsverwaltung 304,947, für die Unterhaltung der Geisteskranken 427,000, für das Civilstandswesen 9700, zu den Kosten strafrechtlicher Verfolgungen 179,653, für die hauptstädt. Polizei 460,402, für die Grafschafts- und städt. Polizei 779,000, für Gefängnisse, Besserungsanstalten und industrial schools 640,314, für die Schulverwaltung 1400 Pf. St.; die Zusammenstellung ist offenbar ganz unvollständig, da im Jahre 1882 die Staatsausgabe für das Schulwesen in England und Wales 2,802,000 Pf. betrug, welche Summe, wie es scheint, zum weitaus größten Theil zur Subventionirung von Volksschulen verwendet wurde [84]). Ebensowenig war ich im Stande, das bei Vertheilung der meisten dieser Subventionen, die durchgehends auf vom Parlament bewilligten Krediten beruhen, geltende Verfahren aus den mir zugänglich gewesenen Dokumenten zu entnehmen. Anscheinend bildet für einen Theil der Subventionen der Betrag der Ausgabe für den bezüglichen Zweck, für einen anderen Theil das Maß der Bedürftigkeit der betr. kommunalen Korporationen den Maßstab der Vertheilung. Der erstere Maßstab findet u. A. Anwendung bei Bemessung der Subventionen der Grafschaften für die main roads, welche die Hälfte des bezüglichen Unterhaltungsaufwandes zu tragen haben.

In Frankreich hat sich eine gesetzlich geregelte Betheiligung von Staat und Departement an den Aufgaben der Lokalverwaltung zuerst in den einzelnen Gebieten der Armenpflege, demnächst in dem des Vicinalwegewesens und der Elementarschulverwaltung ausgebildet; der in der Statistik für das Jahr 1877 an Subventionen, welche den Ortsgemeinden zugeflossen waren, auf 50,521,396 Fr. [85]) ermittelte Betrag ergiebt kein der gegenwärtigen Sachlage entsprechendes Bild, weil er die an die Departements und sodann die direkt an die einzelnen Anstalten als Hospitäler, Wohlthätigkeitsbureaus und sonstigen Armeninstitute bewilligten Subventionen nicht einschließt und weil er die Ergebnisse der erst seitdem eingetretenen, erheblich ausgedehnteren Anwendung der Subventionen in der Schul- und Wegeverwaltung nicht hat berücksichtigen können. — Was die Armenpflege und zwar zunächst die beiden departementalen Zweige derselben, die Irren- und Waisenpflege anlangt, so participirt der Staat an der ersteren nur durch arbiträre Beihülfen, welche aus dem im Budget zur Verfügung gestellten Kredit den Departements insbesondere zu Zwecken der Errichtung und Ausstattung von Irrenanstalten gegeben werden; zu den Kosten der Waisenpflege — service des enfants assistés — leistet der Staat, der außerdem die Kosten des Inspektionsdienstes trägt, einen Beitrag in Höhe eines Fünftels der sog. inneren Kosten, während die Departements berechtigt sind, zur Deckung der äußeren Kosten bis zum Höchstbetrage von einem Fünftel derselben die Gemeinden heranzuziehen [86]). Die Verpflichtung der Gemeinde, für die Bedürfnisse der Elementarschulen zu sorgen, hat zwar durch die neuere Gesetzgebung — Ges. v. 26. Juni 1881 —, welche die Anforderungen gesteigert und das Schulgeld aufgehoben hat, materiell einen größeren Umfang erhalten, andererseits jedoch wieder dadurch eine Einschränkung erfahren, daß für jenen Zweck nur ein Theil der ordentlichen Einnahme und die Special-Centimes in Anspruch genommen werden dürfen, während für den Mehrbetrag die Departements aufzukommen haben; es ist jedoch die Verpflichtung der letzteren ebenfalls dadurch beschränkt, daß ein den Ertrag der von den Departements erhobenen Special Unterrichts-Centimes übersteigender Beitrag nicht gefordert werden kann; den durch denselben nicht gedeckten Restbetrag trägt der Staat. Besondere Kredite sind im Staatsbudget für Subventionen zum Bau und zur Ausstattung von Elementarschulen ebenso wie von Kommunalgym-

84) Hamilton im Journal of the stat. soc. of London, Jahr 1883, S. 329.

85) Rapport sur la situation des communes en 1877 Seite IV.

86) Siehe Ges. v. 5. Mai 1869 und v. Reitzenstein, die Armengesetzgebung Frankreichs in ihrer historischen Entwicklung S. 79, 108 fg.

nasien ausgeworfen: hier ist die Vertheilung eine arbiträre, bei der sowohl auf die Bedürftigkeit der Gemeinden als auf die von ihnen durch Votirung von außerordentlichen Steuerzuschlägen bezw. von Anlehen an den Tag gelegte Opferwilligkeit Rücksicht genommen wird. Ges. v. 1. Juni 1878, 2. Aug. 1881 und 20. März 1883, Min.-Cirk. v. 16. Juni 1878. Der Gesammtbetrag der durch diese Gesetze für Elementarschulbauten zur Disposition gestellten Kredite belief sich auf 150 Millionen Fr. Zur Verwaltung dieses Fonds und zur Realisirung der Beihülfen ist eine Specialkasse, die caisse des écoles bestimmt, welcher auch die Ausführung der zur Leistung der Vorschüsse, welche aus den hiezu ebenfalls bewilligten Krediten erforderlich werdenden Operationen übertragen sind. Für den Bau der Vicinalwege wurde das System der Staats-Subventionen durch das Ges. v. 11. Juni 1868 geregelt, das 115 Mill. Fr. für diesen Zweck zur Verfügung stellte und für die Ausführung der betr. Operationen eine Kasse der Vicinalwege errichtete; derselben lag auch die Realisirung der Vorschüsse ob, für die im Anschluß an jene Bewilligung eines Subventions-Fonds ebenfalls Kredite eröffnet wurden; durch ein späteres Gesetz v. 12. Juli 1879 wurde jene Dotation um weitere 62,750,000 Fr. erhöht. Die Höhe des von den Gemeinden selbst als Vorbedingung der Erlangung von derartigen Wegebau-Subventionen zu übernehmenden Antheils, sowie das Verhältniß, in welchem der übrige Theil der Kosten durch eine Departemental- bezw. Staats-Subvention zu decken ist, sind durch Tarife geregelt, welche der Abstufung der Steuerkraft der Gemeinden und Departements Rechnung tragen und nach der Proportion der letzteren die von jenen Korporationen selbst an den Kosten zu übernehmenden Antheile bestimmen [87]). — Abgesehen von diesen Staats-Subventionen pflegen die Budgets der Departements Kredite zu enthalten, und den bedürftigen Gemeinden Zuschüsse zu gemeinnützigen Anlagen oder Anschaffungen, als Errichtung von Brunnen, Wasserleitnngen, Anschaffung von Feuerspritzen u. s. w. bewilligt werden.

Die belgische Gesetzgebung betheiligt den Staat an den Kosten der Armen- und Schulverwaltung, wiewohl in geringerem Umfange, als die französische. Was die Armenpflege anlangt, so fällt von den Kosten der Fürsorge für die Findelkinder, die verlassenen und die Waisenkinder, die Irren und Taubstummen in den Fällen, in denen die Gemeinde des Hülfsdomicils nicht ermittelt werden kann, $^3/_4$ dem Staat und den Departements und nur $^1/_4$ der Gemeinde zu, in welcher die Hülfsbedürftigkeit hervortritt. Außerdem besteht in jeder Provinz ein durch Beiträge der sämmtlichen Wohlthätigkeitsanstalten und Gemeinden gebildeter sog. fonds commun, dessen Hauptaufgabe es ist, $^3/_4$ der Fürsorgekosten für Arme in denjenigen Fällen zu übernehmen, in denen die Unterstützten mindestens 5 Jahre vom Orte des Hülfsdomicils abwesend waren. Ges. v. 14. März 1876 Art. 6, 19, 25. Die Unterhaltung der Elementarschule — d. h. Herstellung und Unterhaltung der Lokale, Beschaffung des Mobiliars und der Utensilien, Besoldung des Lehrers, Entrichtung des Schulgeldes für arme Kinder — ist, wie vorbemerkt, soweit zureichende stiftungsmäßige Einnahmen nicht vorhanden sind, zwar im Princip Sache der Gemeinde, dieselbe hat jedoch, wenn der von ihr bewilligte, nach ihren Einnahmen angemessene desfallsige Kredit den Bedarf nicht deckt, Anspruch auf Uebernahme des Restes durch die Provinz; reicht auch eine von dieser im Betrage von mindestens zwei Zuschl.Cts. zu den direkten Steuern bewilligte Subvention, die indessen jedenfalls dem im Budget von 1878 von der Provinz bewilligt gewesenen Betrage gleich sein muß, nicht aus, so tritt Subvention des Staates ein. Ges. v. 1. Juli 1879 Art. 33. Das Staatsbudget für das Jahr 1885 enthält (III. Kap. IX) für den Unterhalt und Transport solcher Armer, bezüglich deren die Fürsorgepflicht dem Staat zur Last fällt, sowie zu Subventionen für Ausgaben der Armenverwaltung Kredite im Betrage von zusammen 680,000 Fr., zu Subventionen behufs Einrichtung und Ausstattung von Elementarschulen, sowie zu den ordentlichen Ausgaben der Elementarschulverwaltung Kredite von zusammen 10,103,000 Fr. (daselbst VI. Kap. IV), außerdem Kredite zur Subventionirung von Mittelschulen für Knaben und Mädchen, Kommunal-Gymnasien u. s. w.

In Preußen ist eine bestimmt geregelte Verpflichtung des Staats, sich an dem Aufwande einzelner Zweige der lokalen Verwaltung durch Beihülfen zu betheiligen, bisher nur wenig ausgebildet worden; die Subventionen, mit denen derselbe sich betheiligt, stehen meist unter dem Gesichtspunkte arbiträrer mit Rücksicht auf die Bedürftigkeit der empfangenden Korporationen erfolgender Zuwendungen; das Gleiche gilt in der Regel von den Beihülfen, mit denen die Kommunal-Verbände höherer Ordnung die Ortsgemeinden und lokalen Specialkorporationen unterstützen. Was zunächst die öffentliche Armenpflege anlangt, so ist es der autonomen Bestimmung der Landarmen-Verbände überlassen, die Kosten einzelner Zweige der Armenpflege als der Fürsorge für Geisteskranke, Idioten; Taubstumme, Sieche und Blinde unmittelbar zu übernehmen; außerdem liegt ihnen die Verpflichtung ob, denjenigen Ortsarmen-Verbänden, welche den ihnen obliegenden Verpflichtungen zu genügen unvermögend sind, eine Beihülfe zu gewähren. Preuß. Ausführungsges. zum Ges. über den Unterstützungswohnsitz v. 8. März 1871 §§ 31. 36. Für die Volksschul-Unterhaltung stellt zwar der Art. 25 der Verf.-Urk. den Grundsatz fest, daß soweit die Gemeinde zur Erfüllung ihrer diesbezüglichen Verpflichtung unvermögend, das Fehlende vom Staat zuzuschießen sei; es ist dieser Grundsatz bisher indessen in eine positive Rechtsinstitution nicht übergeleitet worden, vielmehr betheiligt sich der Staat — abgesehen von demjenigen, was er auf Grund privatrechtlicher Verbindlichkeiten als Patron oder Gutsherr leistet

87) Siehe v. Reitzenstein, wirthschaftliche Gesetzgebung Frankreichs in Conrads Jahrb. N. F. Bd. IV S. 516 fg.

— mit fakultativen Unterstützungen nach Maßgabe der im Staatshaushalts-Etat vorgesehenen Kredite und der Unterstützungsbedürftigkeit der Gemeinden; Normativbestimmungen über die Bedingungen, unter denen die Gewährung erfolgt, bestehen nicht, vielmehr beschränken sich die vorhandenen Ministerial-Instruktionen auf Anleitungen über die den betr. Gesuchen zu gebende Begründung; anzugeben ist vorzugsweise der Ertragswerth der in den Gemeinden vorhandenen Grundstücke, sowie ihre Belastung mit Steuern und Schulden; im Uebrigen erfolgt die Beurtheilung nach Lage der Umstände von Fall zu Fall [88]). Für das Jahr 1885/86 sind im Etat der Unterrichtsverwaltung folgende Kredite zu Subventionen vorgesehen: zu Besoldungen und Zuschüssen für Lehrer, Lehrerinnen und Schulen, insbes. auch zur Gewährung zeitweiliger Gehaltszulagen für ältere Lehrer, sowie zu Unterstützungen 12,155,153 M. 63 Pf., zur Errichtung neuer Schulstellen 218,362 M. 50 Pf., zur Unterstützung unvermögender Gemeinden und Schulverbände bei Elementarschulbauten 650,000, zu Ruhegehalts-Zuschüssen für emeritirte, sowie zu Unterstützungen für ausgeschiedene Elementarlehrer und Elementarlehrerinnen 860,000 M. Eine sehr weitgehende Anwendung des Subventionsprincips enthält der vom preuß. Landtage neuerdings — Anf. Mai 1885 — angenommene Entwurf eines Lehrerpensions-Gesetzes, wonach alle Lehrerpensionen bis zum Betrage von 600 M. auf die Staatskasse übernommen werden, so daß nur der Mehrbetrag aus dem Stelleneinkommen zu entnehmen bezw. von den Gemeinden aufzubringen ist. Auch die Unterstützungen, welche aus den im Etat des landwirthschaftlichen Ministeriums vorgesehenen Krediten an Deich-, Ent- und Bewässerungs- und sonstige landwirthschaftliche Meliorationsverbände gewährt werden, sind lediglich arbiträre und werden auf Grund einer von Fall zu Fall erfolgenden Prüfung gewährt. Hierher gehört endlich der letzte von der preuß. Regierung — Frühjahr 1882 — dem Abg.hause vorgelegte Entwurf eines Verwendungs-Gesetzes, welcher einen Theil des auf Preußen entfallenden Antheils an den aus Zöllen u. s. w. zu erwartenden neuen Reichseinnahmen durch Vermittelung der Kreise den Gemeinden behufs Verwendung zur Deckung der persönlichen Kosten der Elementarschule überweisen wollte.

In Baiern gehören Subventionen der größeren Kommunalkörper zu den gesetzlich vorgesehenen Einrichtungen der öffentlichen Armenpflege: es haben sowohl die Distriktsgemeinden die mit Armenlasten überbürdeten Ortsgemeinden als die Kreisgemeinden die in gleicher Lage befindlichen Distriktsgemeinden zu unterstützen. Ges. üb. die öffentl. Armen- und Krankenpflege vom 29. April 1869 Art. 38. 41. Ein entsprechende Verpflichtung des Staats ist dagegen nicht aufgenommen. An den Kosten des Elementar-Unterrichtswesens betheiligt der Staat sich dadurch, daß er theils für eine Anzahl von Zwecken als Aufbesserung der Schulstellen, Dienstalters-Zulagen für das Lehrpersonal u. s. w. die Mittel direkt zur Verfügung stellt, theils den Kreisen jährlich je eine bestimmte Summe — die sogenannte Kreis-Schuldotation — überweist, deren Vertheilung durch die betr. Kreisregierungen unter Zustimmung des Landraths vorgenommen wird. Außerdem leistet der Staat zu den Pensionen der emeritirten Lehrer und der Wittwen und Waisen von solchen sehr erhebliche Beiträge in Form von Zuschüssen, welche er den zur Ausbringung der Pensionsfonds und zur Zahlung der Pensionen gesetzlich bestehenden Kreisunterstützungs-Vereinen für emeritirte Lehrer und den Vereinen für Wittwen und Waisen verstorbener Lehrer überweist. In dem Entwurf des Staatsbudgets für das Jahr 1884/85 waren an Beiträgen und Subventionen vorstehender Art hauptsächlich folgende Beträge einzutragen: budgetmäßige Kreisschul-Dotation 562,886, zur Ergänzung des Einkommens der Schullehrer nach dem Schuldotations-Ges. v. 10. Nov. 1861 266,572, zur Aufbesserung des Einkommens der wirklichen Schullehrer, Schulverweser und weltlichen Lehrerinnen sowie der Schulgehülfen 1,116,627, zur Gewährung einer Zulage von je 90 Mark an alle Schulverweser, weltliche Lehrerinnen und Schulgehülfen 270,000, zur Gewährung von Dienstalters-Zulagen in Quinquennien à 90 Mark für die wirklichen Schullehrer und à 45 Mark für die ständ. Verweser und weltlichen Lehrerinnen 2,260,000, zur Unterstützung dienstunfähiger älterer Schullehrer, die bereits vor dem Entstehen der gesetzlichen Kreisvereine quiescirt worden sind 31,080, zu Zuschüssen an die gesetzlichen Kreisvereine zur Unterstützung dienstunfähig gewordener Schullehrer 615,000 [89]).

In Oesterreich ist das Subventionsprincip in den wichtigeren Zweigen der Kommunalverwaltung ebenfalls durchgeführt: welche financielle Tragweite dasselbe erlangt hat, läßt sich Mangels ausreichender statistischer Publikationen nicht erkennen. Für die Bedürfnisse der öffentlichen Armenpflege kann bei Unzureichlichkeit der Mittel der Gemeinden eine Unterstützung derselben durch den Bezirk und in außerordentlichen Fällen durch das Land eintreten [90]). Im Volksschulwesen ist regelmäßig die Verpflichtung der Gemeinde dergestalt umgrenzt, daß der über ein gewisses Maß der Steuerbelastung — in Böhmen 10 Procent der direkten Staatssteuern, in der Bukowina für den Besoldungsbedarf desgleichen, in Galizien 12 Procent für die Gemeinden, 4 Procent für die Güter, in Niederösterreich 8 Procent von der Grund- und Gebäude-, 6 Procent von der Erwerbs- oder Einkommensteuer [91]) — hinausgehende Bedarf vom Lande getragen wird. In der Wegeverwaltung sind die Subventionen arbiträr.

88) Siehe Cirk.Erlaß des Unt.Min. v. 26. Mai 1873 und 2. Aug. 1883 im Centralbl. für die ges. Unterrichts-Verw. Jahrg. 1873 S. 405 und Jahrg. 1883 S. 463.

89) Siehe Etat des Staats-Min. d. J. für Kirchen- u. Schul-Ang. für das J. 1884/85 Kap. 10.

90) Ulbrich, Lehrb. des Oest. Staatsr. S. 508.

91) Siehe die Zusammenstellung in der Manz'schen Ges.Ausgabe Bd. XXI S. 725 fg. Ueber die Betheiligung der größeren Verbände an der Wegelast siehe oben S. 586.

4. Kritik beider Systeme.

§ 96. Dies ausgleichende Eintreten der größeren Verbände bezw. an oberster Stelle des Staats bildet in der Finanzwirthschaft der kommunalen Korporationen gewissermaßen den Schlußstein: die Unentbehrlichkeit dieses Elements beruht darauf, daß, wie vorher gezeigt wurde, bei der Begrenztheit des Kreises der kommunalen Finanzwirthschaft und ihrer Hilfsquellen innerhalb derselben sich eine dem Wachsen der Anforderungen und der zunehmenden Ungleichmäßigkeit ihres Hervortretens, wie beides von der Kulturentwicklung unzertrennlich ist, überall folgende Entwickelung der Einnahmen nicht herstellen läßt: eine solche Verhältnißmäßigkeit der Einnahmeentwickelung läßt sich um so weniger erreichen, ein je engeres Gebiet die betr. Finanzwirthschaft umfaßt und je mehr sie auf die mit den Personen und ihren Verhältnissen wechselnden Erträge persönlicher Steuern angewiesen ist. Mit Recht ist daher den Gesetzgebungen das Bestreben gemeinsam, eine in finanzieller Hinsicht ausgleichende Wirksamkeit der größeren kommunalen Verbände und des Staats weiter auszubilden. Für die Verwirklichung dieser Idee ist aber die Dotation eine immerhin unvollkommene und so zu sagen rohe Form. Ihre Unzulänglichkeit beruht darin, daß sich für die Feststellung eines der Vertheilung der Zuwendungen des Staats u. s. w. auf die betr. kommunalen Korporationen zum Grunde zu legenden Verhältnisses allgemeiner Bedürftigkeit ausreichende Kriterien nicht finden lassen: aber auch dann, wenn die Auffindung solcher Kriterien gelänge, würde doch schon darin ein wesentlicher Nachtheil begründet sein, daß die Vertheilung jener Zuwendungen durch die Annahme des Maßstabes auch für die Zukunft festgelegt und damit die Möglichkeit genommen würde, in dem Verhältniß der Repartition den im Laufe der Zeit naturgemäß auch in dem Verhältnisse der Bedürftigkeit eintretenden Aenderungen zu folgen. Eine Rechtfertigung kann hiernach die Anwendung des Dotationsprincips nur insoweit haben, als bei plötzlich stattfindenden Umwälzungen in der Lastenvertheilung oder im Besteuerungssystem andere Mittel zur Schaffung der erforderlichen Kompensationen sich nicht darbieten. Ein Anspruch darauf, in der zukünftigen Entwickelung des kommunalen Finanzwesens ein Element zu bilden, kann daher nur dem Princip der Subvention zuerkannt werden. Aber auch die Anwendung dieses Princips wird größere Dimensionen nur insoweit zu erreichen vermögen, als sie eine für die verschiedenen Zweige und Aufgaben der Verwaltung specialisirte bleibt: für die Feststellung der Bedürftigkeit der kommunalen Korporationen im Allgemeinen ist, wie oben bemerkt wurde, ein zutreffender Maßstab nicht vorhanden: es kann aber auch keineswegs als eine Aufgabe des Staats betrachtet werden, den kommunalen Korporationen zur Ausgleichung derjenigen Mißverhältnisse Beihilfen zu gewähren, welche sich durch eine über den Umfang der Mittel hinausgehende Aufnahme von im lokalen Sonderinteresse begründeten Aufgaben in den Kreis der kommunalen Verwaltung ergeben. Als Gegenstand der Ausgleichung erscheint vielmehr hauptsächlich der Bedarf, welcher durch die Erfüllung der staatlichen Aufgaben bedingt wird und zwar in um so höherem Maße, als die Deckung desselben durch eine auf dem Princip der Leistungsfähigkeit beruhende Besteuerung zu erfolgen hat, da hier gerade der Zweck, auf ein möglichst gleiches Maß der Anspannung dieser Leistungsfähigkeit hinzuwirken, am ehesten zu erreichen ist. Es ist daher die Aufstellung der Grundsätze für die Gewährung von Subventionen in ähnlicher Weise nach Sachgebieten zu trennen, wie auch im Besteuerungswesen eine stärkere Durchführung der Wechselbeziehung zwischen Ausgaben und Besteuerungsmodus sich geltend zu machen strebt. In diesen Weg der nach den Materien specialisirten Normirung der Grundsätze für die Subventionen ist denn auch ein großer Theil der Gesetzgebung eingelenkt. Dennoch fehlt noch viel an einer rationellen Durchbildung. Einer solchen bedarf es hauptsächlich nach zwei Richtungen. Zunächst in der Richtung der Gestaltung der Voraussetzungen und des Maßstabes der Subventionirung in einer Weise, welche dem Grade des Bedürfnisses möglichst Rechnung trägt: es läßt sich dies auf zweifachem Wege erreichen: einmal dadurch, daß zum Gegenstande der Subventionirung hauptsächlich der Bedarf für solche Anforderungen gewählt wird, welche verhältnißmäßig große Aufwendungen erheischen und dabei in ungleichmäßigen, schwer im Voraus zu berechnenden Beträgen die kommunalen Korporationen treffen; sodann dadurch, daß die Quanten oder Quoten der Betheiligung nicht für alle Fälle gleich festgesetzt, sondern nach dem Verhältniß der von der kommunalen Verwaltung für den Specialzweck aufzuwendenden Beträge zu den verfügbaren Mitteln bezw. dem Maße der Belastung abgestuft werden. Zweitens in der Richtung auf Erhaltung des einen der wichtigsten Faktoren der Selbstverwaltung bildenden Interesses der kommunalen Korporationen an der Verwaltung und ihren Ergebnissen. Auch hier handelt es sich um zweierlei: einmal setzt die Subventionirung eine bis zu einem gewissen Grade gleichartige Bemessung der Ausgabe voraus: sie hat daher häufig eine Verstärkung der Einwirkung des Staats oder der größeren Verbände auf die Verwaltung zum Korrelat, eine Verstärkung, aus welcher leicht sich ein das selbstthätige Interesse der kommunalen Korporationen abschwächender Schematismus ergeben kann: es sind daher solche Veranstaltungen zu treffen, welche die Erhaltung jenes in der Selbstverwaltung unentbehrlichen Maßes freier Verfügung sicher zu stellen geeignet sind. Sodann aber bedarf es für die von den größeren Verbänden bezw. dem Staat zu leistende Beihilfe der Regelung eines Maßstabes, welcher den kommunalen Korporationen einen hinreichenden Antheil an den finanziellen Resultaten der Verwaltung bewahrt. Diesem Erforderniß entspricht es, wenn die Subvention in Quoten des Aufwandes oder doch in erheblich hinter letzterem zurückbleibenden festen Beträgen bemessen wird; nicht dagegen, wenn die größeren Verbände denjenigen Theil des Aufwandes übernehmen, welcher über einen bestimmten Geldbetrag oder über ein bestimmtes Maß der Steuerbelastung hinausgeht. Die Subventionirung in einer Weise zu gestalten, welche das Ziel der Herstellung einer wirksamen Ausgleichung erreicht ohne das in der Selbstverwaltung und dem selbstthätigen Interesse der kommunalen Korporationen beruhende wichtige Element des Staatslebens zu schädigen, ist das Ziel, welches die auf die Durchführung des Subventionsprincips bezügliche Gesetzgebung anzustreben hat.

In Frankreich hat die Ausdehnung der Staatssubventionen zu einer Erweiterung des Staatseinflusses auf die örtliche Verwaltung geführt, welche eine in mancher Hinsicht lähmende Einwirkung auf die Selbstthätigkeit der Gemeinden ausgeübt hat; in England gehört die Befürchtung, eine solche Erweiterung des Staatseinflusses hervorzurufen, zu den Gründen, mit denen die Gegner der Staatsbeihülfen die Ausdehnung derselben hauptsächlich bekämpfen. Eine sehr erhebliche Gefahr für eine derartige planmäßige Ausbildung der Gesetzgebung liegt in den parlamentarischen Verhältnissen zahlreicher Staaten insoweit, als dieselben der Einwirkung abwechselnd bald dieser bald jener Klasseninteressen einen die principielle Erwägung vielfach durchbrechenden übermäßigen Spielraum gestatten. In Widerspruch mit den Erfordernissen einer rationellen Finanzpolitik in obigem Sinn tritt der oben S. 645 erwähnte neuerdings im preuß. Abgeordnetenhause zur Annahme gelangte Gesetzesentwurf des Abgeordneten von Hüne; über die gegen denselben streitenden Bedenken siehe weiter unten Abschnitt VIII, 1, 4.

V. Die Gleichgewichtserhaltung und die zeitliche Anpassung der Deckungsmittel an den Bedarf im kommunalen Haushalt.

1. Im Allgemeinen.

§ 97. Wie im Finanzwesen des Staats, so ist auch in dem der kommunalen Korporationen von der Voraussetzung ewiger Dauer auszugehen; die Ereignisse, welche diese Dauer zu kürzen vermögen, sind solche, die, weil außerhalb der regelmäßigen Entwicklung liegend, sich der Vorausberechnung entziehen und welche daher in den die kommunale Finanzwirthschaft bestimmenden Erwägungen einen Faktor nicht bilden können. In

dieser Voraussetzung der Dauer der Kommunalkörper ist aber für die Finanzwirthschaft derselben das Postulat der Erhaltung der finanziellen Kräfte in einem dem Umfange der Aufgaben entsprechenden Verhältniß begründet. Eine dauernde Minderung der Kräfte würde daher nur bei gleichzeitiger Einschränkung der Aufgaben stattfinden dürfen; da nun aber, wie ausgeführt, der Umfang der Aufgaben ein im Gegentheil regelmäßig wachsender ist, so ist auch für die Finanzpolitik der Kommunen davon auszugehen, daß ein entsprechendes Wachsthum auch der finanziellen Kräfte zu sichern sei; nur insoweit diese Sicherstellung keinen Abbruch erleidet, würden wirthschaftliche Verluste, denen als Aequivalente wirthschaftliche Vortheile nicht gegenüberstehen, zugelassen werden können; sie werden auch in diesem Falle nur da gerechtfertigt sein, wo jener Verlust durch eine aus demselben der Gemeinschaft in realer oder idealer Hinsicht erwachsende entsprechende Förderung eine Kompensation erfährt.

Als leitender Grundsatz ergiebt sich hieraus, daß innerhalb der kommunalen Finanzwirthschaft der Bedarf regelmäßig nicht durch Entnahme aus der Substanz des Gemeindevermögens sondern durch Einnahmen, deren Gewinnung diese Substanz intakt läßt, zu decken ist, daß daher die Ausopferung von Substanztheilen abgesehen von Fällen zwingender Nothstände nur dann eine Rechtfertigung für sich hat, wenn auf andere Weise wichtige Aufgaben der Gemeinwirthschaft nicht erfüllt werden können, andererseits aber die Sicherung des Gleichgewichts zwischen Einnahmen und Ausgaben für die Zukunft keine Gefährdung erleidet; den Dispositionen, welche die Substanz des Vermögens schmälern, werden aber ferner solche Maßnahmen der kommunalen Finanzwirthschaft gleichzustellen sein, welche wie eine zu erhebliche, die Nachhaltigkeit beeinträchtigende Anspannung der Steuerkraft die Leistungsfähigkeit des betr. Kommunalkörpers im Allgemeinen schädigen. Das regelmäßige Ziel der kommunalen Finanzwirthschaft kann daher nur darin bestehen, die Deckung des Bedarfs in einer Weise zu sichern, bei welcher die dauernde Leistungsfähigkeit der kommunalen Korporation keine Schwächung, sondern eine dem Wachsthum der Anforderungen entsprechende Stärkung erfährt. Die Lösung der Aufgabe, in dieser Weise Bedarf und Deckungsmittel ins Gleichgewicht zu setzen, specialisirt sich nun aber in eine zwiefache Stufe. Es handelt sich erstens um die Herstellung eines Gleichgewichtsverhältnisses in der Art, daß dem Maße der Anforderungen, wie es sich entwickelt, im Allgemeinen ein entsprchendes Maß finanzieller Kräfte, den Passiven der Wirthschaft ein gleiches Maß von Aktiven gegenüberstehe; es handelt sich zweitens darum, daß das Gleichgewicht nicht bloß überhaupt vorhanden sei, sondern auch innerhalb der einzelnen Finanzperioden, d. h. derjenigen übersehbaren Zeitabschnitte, für welche die Finanzwirthschaft einer Regelung in concreto fähig, zur Darstellung komme und daß sich an das Herantreten der Anforderungen die Bereitstellung der Deckungsmittel zeitlich anpasse. Beide Stufen: die Erhaltung des materiellen Gleichgewichts und die zeitliche Anpassung von Deckungsmitteln und Bedarf sind hier gesondert zu behandeln.

Am prägnantesten wird jener für die Finanzwirtschaft maßgebenden Voraussetzung von der unbegrenzten Dauer der kommunalen Korporationen Ausdruck gegeben in der Oesterr. Min.-Instr. v. 11. Dec. 1850 — § 12 Al. 2 —: „Die Gemeinde ist eine unsterbliche Person, die sich immer wieder verjüngt" und im baier. Gemeinde-Ges. v. 29. April 1869 — Art. 26 —: „Die Gemeinden sind verbunden, den Grundstock ihres Vermögens ungeschmälert zu erhalten und veräußerte Bestandtheile des rentirenden Vermögens durch Erwerbung anderer rentirender Objekte sofort oder allmählig nach vorher festgestelltem Plane zu ersetzen. — Abweichungen von diesen Vorschriften können nur mit Genehmigung der vorgesetzten Verwaltungsbehörde stattfinden".

2. Erhaltung des materiellen Gleichgewichts.

§ 98. Es handelt sich um ein Doppeltes: einestheils darum, die Aufgaben so zu begrenzen, daß die Deckung des Bedarfs in nachhaltiger Weise, d. h. ohne daß

eine Beeinträchtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Korporationen oder eine übermäßige Belastuug der Steuerpflichtigen herbeigeführt werde, erfolgen könne, anderntheils daraus die Einnahmequellen so zu entwickeln, daß sie für die Erfüllung der in verständiger Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Kommunalkörper zu bemessenden Aufgaben geeignete Mittel gewähren: für beiderlei Richtungen der gestaltenden finanzwirthschaftlichen Thätigkeit muß das Bewußtsein der zwischen ihnen bestehenden Wechselbeziehung leitend sein. Diese gestaltende Thätigkeit aber vertheilt sich auf einen zwiefachen Bereich: einmal auf den der allgemeinen Rechtsbildung und Gesetzgebung und zweitens auf den der kommunalen Autonomie. Sache der Gesetzgebung ist es vor Allem, den Antheil der Kommunalkörper an der Erfüllung der Staatsaufgaben so zu normiren, daß dieselben mit den ihnen zu Gebote stehenden finanziellen Hilfsquellen und zwar unbeschadet der für die Erfüllung der als berechtigt anzuerkennenden örtlichen Sonderaufgaben verfügbar zu erhaltenden Mittel den diesbezüglichen Anforderungen zu genügen vermögen, ferner aber einer genügenden Entwickelung der kommunalen Einnahmequellen den erforderlichen Spielraum zu schaffen bezw., soweit alsdann noch nöthig, durch Regelung von Subventionen Hülfe zu gewähren. Eine ähnliche doppelte Richtung wiederholt sich für die autonomen Dispositionen, durch welche die Kommunalkörper theils die Uebernahme der Aufgaben, theils die Schaffung und Ausbildung der Einnahmequellen regeln: auch diese autonome Regelung muß so geschehen, daß sowohl die Mittelbeschaffung der Aufgabenbemessung folgt, als auch andererseits die Abmessung der Aufgaben unter thunlichster Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit vorgenommen wird. Einen je größeren Kreis die Wirkungssphäre der betr. kommunalen Korporationen umfaßt und je weiter ihre Autonomie im Gebiet der Schaffung von Einnahmequellen bemessen ist, ein desto größerer Spielraum ist dem Einfluß jener Wechselbeziehung geöffnet und in desto erheblicherem Umfange bietet sich die Möglichkeit, die einander gegenüberstehenden Aufgaben und Deckungsmittel nach ihrer Wichtigkeit bezw. nach dem Maße der den Steuerpflichtigen erwachsenden Belastung gegen einander abzuwägen und diese Abwägung zu einem ebenso für die Abgrenzung und Durchführung des Aufgabenkreises wie für die der Entwickelung der Einnahmequellen zu gebende Richtung zu einer bestimmenden zu machen. In dem Einfluß dieser Abgrenzung, wie er sich hiernach am ausgedehntesten in den größeren Stadtgemeinden der kontinentalen Staaten gestaltet, liegt ein überaus heilsames Korrektiv gegen eine abstrakte und den vorhandenen Hilfsquellen nicht sich anschließende Steigerung der Anforderungen, wie sie von der Auflösung der Verwaltung in Special-Gemeinden unzertrennlich ist und wie sie daher bei dem Mangel an Organismen, in deren Wirkungskreise die Aufgaben der örtlichen Verwaltung auf den unteren und mittleren Stufen harmonische Zusammenfassung finden, in der kommunalen Finanzwirthschaft Englands einen schwer empfundenen Uebelstand bildet.

3. Zeitliche Anpassung der Deckungsmittel an den Bedarf.

1. Ansammlung oder Vorausentnahme.

§ 99. Das materielle Gleichgewicht zwischen Anforderungen und Kräften im obenbezeichneten Sinn genügt indessen für die administrativen Zwecke nicht: für diese ist es erforderlich, daß die Deckungsmittel auch zu den Zeitpunkten zur Verfügung stehen, zu denen es ihrer für die durch das Herantreten der Anforderungen bedingten Ausgabezwecke bedarf: es müssen Bedarf und Deckungsmittel auch zeitlich kongruiren. Diese Anpassung macht sich unter einfachen Verhältnissen von selbst, da sich hier beides — Anforderungen und Mittel — in sehr stabilen Umrissen zu bewegen pflegt: viel schwieriger läßt dieselbe sich unter wirthschaftlich weiter entwickelten Verhältnissen sichern, da mit solchen größere einen Kapitalaufwand erheischende und unregelmäßig eintretende Anforde-

rungen häufiger werden. Um nun für solche die Mittel, soweit sie aus den laufenden Einnahmen nicht entnommen werden können, in einer sich anpassenden Zeit verfügbar zu machen, giebt es zwei Methoden: die eine besteht in der vorherigen Ansammlung, die andere in der Vorausentnahme der erforderlichen Mittel. Der erstere Weg unter primitiven Verhältnissen nahezu der alleinige wird doch bei weiter vorgeschrittener Entwickelung zur Ausnahme, da die Ansammlung der Mittel einen so langen Zeitraum erheischen würde, daß sie zwischen dem Zeitpunkte, zu dem das Bedürfniß als ein fühlbares vorausgesehen und anerkannt wird, und dem Zeitpunkte der Verwirklichung sich nicht zum Abschluß bringen ließ; die Bedürfnisse pflegen hier so rasch zu wachsen, daß durch das Wachsthum das Verhältniß der naturgemäßen Steigerung der Einnahmen regelmäßig überholt wird: es bietet sich daher nur der Weg, die Mittel aus den später zu erwartenden Einnahmen im Voraus zu entnehmen. Die Operation, durch die das geschieht, ist das Anlehen. Dasselbe ist in der Wirthschaft der Kommunalkörper nichts Anderes als eine Vorwegnahme späterer Einkünfte in der Form der Kreditbenutzung. Bei der ausgedehnten Anwendung dieses Mittels im heutigen kommunalen Finanzwesen bedürfen die Anlehensoperationen einer besonderen Darstellung.

2. Anlehen insbesondere.

Literatur: Außer Wright and Hobhouse, Abschnitt local loans (S. 69 ff.): A. de Foville, les emprunts d'interêt local en Angleterre in Block, Revue générale d'administration, Jahrg. 1878, Band II. S. 80 fg. Phillips, local taxation in England and Wales in Probyn, local government and taxation S. 482 fg.

1) Im Allgemeinen.

§ 100. Es ist nicht korrekt, die Anleihen den materiellen Einnahmen anzureihen: die Darlehensaufnahme führt dem Vermögen der Kommunalkörper neue Werthe in definitiver Weise nicht zu, da dem in der Darlehens-Valuta enthaltenen Zugange von Gütern in der Uebernahme der Verbindlichkeit zur Rückzahlung und Verzinsung ein gleichwerthiger Abgang gegenübersteht. Die Anlehensaufnahme begründet daher eine Einnahme in nur formellem Sinne: mit Recht zählt sie Dessary[92]) denjenigen Einnahmen zu, die er als onerose den reellen entgegensetzt. Die Bedeutung des Anlehens beruht lediglich darin, daß es die Verwendbarkeit der Deckungsmittel in einer zeitlich den Bedürfnissen der Finanzwirthschaft sich anpassenden Weise regelt: dieser Vortheil hat aber seine Kehrseite darin, daß die Finanzwirthschaft durch die Nothwendigkeit, der Verzinsung und Abtragung des Anlehens die entsprechenden Mittel zuzuführen, gebunden wird, ein Nachtheil, der um so stärker ins Gewicht fällt, ein je höherer der Betrag des Anlehens im Verhältniß zum Umfange des betr. Finanzwesens und ein je längerer der Zeitraum ist, auf welchen jene Gebundenheit sich erstreckt: das Zurückgreifen auf die Mittelbeschaffung durch Anlehensaufnahme ist daher nur dann gerechtfertigt, wenn entweder die betreffenden Aufwendungen auf zwingender Nothwendigkeit beruhen oder ihre Nützlichkeit eine so erhebliche ist, daß sie den in der Gebundenheit bestehenden Nachtheil überwiegt: hieraus ergiebt sich, daß die Politik der Gesetzgebung und Verwaltung in Bezug auf die Anlehensaufnahme der Kommunalkörper ein doppeltes Ziel zu verfolgen hat: es handelt sich einmal darum, die Anwendung jenes Mittels auf Fälle der Nothwendigkeit und Nützlichkeit im vorbezeichneten Sinne zu beschränken und eine die bezüglichen Momente zu voller Geltung bringende Erwägung in den einzelnen Fällen sicherzustellen: sodann aber darum, daß wo gleichwohl eine Anlehensaufnahme erfolgen muß, die betreffenden Nachtheile auf ein möglichst geringes Maß zurückgeführt werden. Der erstere Zweck wird,

92) Dessary, Grundzüge der österr. Finanz-Gesetzkunde, Wien 1855. S. 129.

da die Beschlußfassungen der kommunalen Organe nicht immer einen Schutz dagegen gewähren, daß die Interessen der Korporation und der Zukunft gegen die der gegenwärtigen Mitglieder des Kommunalkörpers hintangesetzt werden, hauptsächlich durch die dem Staat bezw. den größeren kommunalen Verbänden vorbehaltene vormundschaftliche Einwirkung erreicht: den zweiten sicherzustellen, dienen die positiven Veranstaltungen, welche den kommunalen Korporationen zu einer ihren besonderen Bedürfnissen entsprechenden, überhaupt zu einer in ihren Bedingungen möglichst wenig lästigen Darlehensaufnahme Gelegenheit zu geben zur Aufgabe haben. Hiernach wird sich die folgende Darstellung scheiden.

Neben diesen Vorschriften und Veranstaltungen, welche im Interesse der Kommunalkörper und der Erhaltung ihrer Leistungsfähigkeit erforderlich sind, bedarf es besonderer Vorkehrungen zum Schutze derjenigen, welche den kommunalen Korporationen in Gestalt von Darlehen die Mittel zur Erfüllung der zeitweilig an sie herantretenden Ausgaben zur Verfügung stellen, im Allgemeinen nicht: die Prüfung der Sicherstellung der betr. Leistungen wird ihrer eigenen Sorgfalt überlassen bleiben können. Anders wenn entweder der Staat selbst bezw. die größeren öffentlichen Korporationen die Darleiher sind oder wenn die Betheiligung weiterer Kreise des Publikums in einer Form in Anspruch genommen werden soll, bei welcher die betr. Darlehensforderungen Objekte des Geld- und Effektenhandels werden. Es geschieht dies dann, wenn die Negociirung der Anlehen durch Ausgabe von Papieren auf den Inhaber erfolgt. In diesem Fall sind die Vorschriften zu erfüllen, welche die Ausgabe solcher Papiere überhaupt regeln und welche regelmäßig dem Staat eine auf Prüfung der Sicherstellung der Leistungen zu ertheilende Genehmigung vorbehalten; auf diese Vorschriften ist hier, da der Raum ein näheres Eingehen nicht gestattet, lediglich zu verweisen.

2) Vormundschaftliche Einwirkung des Staats bezw. der größeren kommunalen Verbände.

§ 101. 1) Form dieser Einwirkung. Darin, daß eine solche Einwirkung dem Staat bez. an seiner Stelle den bei Erhaltung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Korporationen besonders interessirten größeren Kommunal-Verbänden im Allgemeinen vorbehalten ist, stimmen die Gesetzgebungen überein. Nur die Aufnahme von Anlehen geringeren Betrages auf kurze Zeitdauer pflegt der selbstständigen Entscheidung der kommunalen Organe überlassen zu sein: insbesondere gehören hierher vorübergehende Anlehensaufnahmen im Wege des Kontokurrents oder durch Verlombardirung von Werthpapieren, wie sie zu den regelmäßigen Hülfsmitteln größerer Kassenverwaltungen gehören. Aber auch im Uebrigen sind die Voraussetzungen und die Form jener Einwirkung je nach der Lage der positiven Gesetzgebung sehr verschiedene: eine Scheidung von besonders erheblicher Bedeutung beruht darauf, daß ein Theil der Gesetzgebungen den kommunalen Korporationen ein Recht Anlehen zu kontrahiren an und für sich zuerkennt und lediglich die Ausübung von der Genehmigung oder Ermächtigung der Organe des Staats oder der höheren Kommunal-Verbände abhängig macht, während ein anderer Theil davon ausgeht, daß ein solches Recht den Kommunalkörpern nicht zustehe und ihnen daher erst im einzelnen Falle durch die Ermächtigung des Staats verliehen werde. Es sind ferner öfter die Voraussetzungen und Formen strengere, wenn das Anlehen einen höheren Betrag erreicht bezw. der für die Tilgung in Aussicht genommener Zeitraum ein längerer ist.

Nach der englischen Gesetzgebung steht den kommunalen Korporationen eine Befugniß, sich durch Anlehen zu belasten, in Princip nicht zu, es sei denn, daß die Anlehensaufnahme gegen Verpfändung von Immobilien oder anderem Eigenthum erfolge; soll dagegen die Verzinsung und Amortisation in zu erhebenden Steuern ihre Deckung finden, so erlangen sie die in Rede stehende Befugniß abgesehen von einzelnen durch die Special-Gesetzgebung nachgelassenen Ausnahmen erst

durch die Ermächtigung des Staats: diese wird ertheilt entweder in Form von Special-Akten, welche die Modalitäten der Darlehens-Aufnahme festsetzen, so daß es aldann einer weiteren Einrichtung des Staats nicht bedarf — den Korporationen, welche in dieser Form die Ermächtigung erhalten haben, werden durch die local loans act von 1875 für manche Fälle erleichternde Bedingungen ertheilt; — oder durch Verordnung der bezüglichen Centralbehörde — education board, local government board — innerhalb ihrer gesetzlich fixirten Zuständigkeit: mit diesen Arten der Ermächtigung konkurrirt die direkte Entnahme der Anlehenssumme und Staats-Fonds durch Vermittelung der public work loan commissioners, die in diesem Falle die Prüfung im Staats-Interesse übernehmen[93]). In Frankreich sind die Gemeinderäthe die Aufnahme von Anlehen selbständig zu beschließen befugt, wenn Verzinsung und Rückzahlung durch den Ertrag von fünf außerordentlichen auf die Dauer von fünf Jahren zu erhebenden Steuerzuschlägen, wie sie die Gemeinden ohne Genehmigung der höheren Behörden beschließen können oder durch die ordentlichen Einnahmen der Gemeinden gesichert ist: im letzteren Falle darf jedoch die Amortisationsfrist 30 Jahre nicht übersteigen; im anderen Falle bedarf es je nach der Höhe der zur Deckung erforderlichen Steuerbelastung bezw. der Länge der Amortisationsfrist der Genehmigung des Präfekten bezw. des Staatsoberhaupts[94]). Die Generalräthe der Departements können die Aufnahme von aus den ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen zu verzinsenden bezw. zu tilgenden Anleihen selbständig beschließen, sofern die Tilgungsfrist 15 Jahre nicht übersteigt; sonst bedarf es der Ermächtigung durch Special-Gesetz[95]). — In Belgien unterliegen die auf Aufnahme von Anlehen und Bestellung von Hypotheken bezüglichen Beschlüsse des Gemeinderaths der Begutachtung der permanenten Provincial-Deputation und der Genehmigung des Königs; das Erforderniß dieser Genehmigung fällt nur dann weg, wenn die Anlehenssumme 1000 Fr. oder ein Zehntel der ordentlichen Einnahmen — bis zu 20,000 Fr. — nicht übersteigt[96]). — In Preußen bedürfen die auf Aufnahme von Anlehen gerichteten Beschlüsse der Land-, Stadt- und Amtsgemeinden, Kreise und Provinzen, wenn diese Korporationen durch die Anlehensaufnahmen sich mit einem neuen Schuldenstande belasten oder den vorhandenen vergrößern, der Genehmigung der vorgeordneten Selbstverwaltungs- oder berufsmäßigen Staatsbehörden, ohne welche Genehmigung die Beschlüsse nichtig sind. Zur Verpfändung von Werthpapieren ist eine Genehmigung nicht erforderlich[97]). In Baiern ist die Aufnahme von Anlehen Seitens der Gemeinden sobald die Anlehenssumme eine bestimmte mit der Einwohnerzahl der Gemeinde wachsende Summe erreicht, nur mit Genehmigung der vorgesetzten Verwaltungsbehörde zulässig[98]). — In Oesterreich unterliegen Beschlüsse der Gemeinden betreffs der Aufnahme von Anlehen der höheren Genehmigung regelmäßig dann, wenn der Betrag des Darlehens mit Einrechnung der bereits bestehenden Schulden die Jahreseinkünfte der Gemeinde übersteigt[99]). — Eine bisher durch die positiven Gesetzgebungen nur wenig geregelte Frage ist die, in welchem Umfange die Vermögensobjekte der Kommunalkörper bezw. die Steuerkraft ihrer Mitglieder von den Gläubigern als Exekutionsgegenstand behufs Realisirung ihrer Forderungen in Anspruch genommen werden können. Ein neuer dazu auf Veranlassung des Bundesraths der Schweiz ausgearbeiteter Gesetz-Entwurf hat die der Exekution nicht unterworfenen Objekte auszusondern und als solche hauptsächlich die den Zwecken der öffentlichen Verwaltung dienenden Gegenstände zu bezeichnen versucht[99a]).

§ 102. 2) Materielle Gesichtspunkte. Die Grundsätze, nach denen die Regierungen der einzelnen Staaten bei der Ertheilung oder Vorenthaltung der hiernach erforderlichen Ermächtigungen oder Genehmigungen handeln, sind in öffentlichen Dokumenten bisher nur selten niedergelegt worden: im Allgemeinen ist die Praxis der einzelnen Staaten eine weit auseinandergehende, ja es hat sich in manchen derselben eine grundsätzliche Behandlung noch kaum herausgebildet und beschränkt sich die Einwirkung auf eine Entscheidung von Fall zu Fall. Eine Reglementirung der betreffenden Genehmigungsbefugniß im Sinne einer nach gleichartigen Grundsätzen erfolgenden Handhabung würde etwa den folgenden Gesichtspunkten Rechnung zu tragen haben.

a) Die Ertheilung der Genehmigung wird nur dann eintreten dürfen, wenn die

93) Wright and Hobbouse a. a. O.

94) Siehe Ges. v. 5. April 1884 Art. 141.

95) Ges. v. 10. Aug. 1871 Art. 40 u. 41.

96) Gemeinde-Ges. v. 30. März 1836 Art. 76 Al. 1, Provincial-Ges. v. 30. April 1836 Art. 73.

97) Siehe u. a. Kreis-O. v. 13. Dec. 1872 § 116 Nr. 3 und § 176 Nr. 5, Prov.O. v. 29. Juni 1875 § 119 Nr. 3, Städte-Ordnung v. 30. Mai 1853 § 50 Nr. 3, Schr. d. Min. d. J. v. 11. Juni 1854 in Hübner's Städte-Ordnung v. 30. Mai 1853, S. 192.

98) Gem.O. für die Landestheile diesf. des Rh. v. 29. April 1869 Art. 63.

99) Gemeinde-Ordnungen § 90 der Zusammenstellung in der Manz'schen Ges.Ausg. Bd. IX, S. 66 fg. und Statuten der Städte das. S. 292.

99a) Siehe Meili, Rechtsgutachten und Gesetzesvorschlag betr. Schuldexekution und den Konkurs gegen Gemeinden, Bern 1885. Das Gutachten stellt in sehr dankenswerther Weise das auf die Frage bezügliche Material auch der auswärtigen Gesetzgebungen zusammen.

Nothwendigkeit bezw. die Nützlichkeit der bezüglichen Aufwendung genügend konstatirt worden ist. Fälle der Nothwendigkeit liegen vor, wenn es sich entweder um Erfüllung von gesetzlichen Verpflichtungen — Bau von Schulhäusern, von Wegen — oder um Beseitigung thatsächlich vorhandener Nothstände — Maßregeln behufs Bekämpfung von Epidemien, Schutz gegen Elementar-Ereignisse — handelt. Unter dem Gesichtspunkt der Nützlichkeit kann die Aufnahme des Anlehens gerechtfertigt werden, wenn die aus dem Ertrage desselben zu leistende Ausgabe entweder die Rentabilität des Gemeinde-Vermögens oder die Beitragsfähigkeit der Gemeinde-Mitglieder dergestalt zu erhöhen geeignet ist, daß hieraus ein Aequivalent für die eintretende Mehrbelastung erwächst: wo ein derartiges Aequivalent nicht vorhanden, da muß es sich wenigstens um wichtige materielle oder ideale Interessen der Korporatiosmitglieder handeln und muß außerdem die Leistungsfähigkeit der letzteren eine so ausdehnende sein, daß von ihnen jene Steigerung der Last ohne unverhältnißmäßig drückend zu werden, getragen werden kann.

b) Es muß sodann die Aufwendung, deren es für den in Betracht kommenden Ausgabezweck bedarf, eine so erhebliche sein, daß die Entnahme der erforderlichen Mittel aus den Einnahmen der laufenden bezw. der auf dieselben nächstfolgenden Finanzperioden ausgeschlossen wird bezw. eine dem Zeitpunkte der letztgedachten Einnahmen sich anschließende Temporisirung der Ausgabeleistung sich unausführbar erweist.

c) Die Anforderung, auf welche sich die Aufwendung bezieht, darf nicht zu denjenigen gehören, welche sich in jeder Finanzperiode oder doch in kürzeren Zeiträumen regelmäßig erneuern, mag diese Erneurung eine individuelle oder auch nur eine generelle sein; da regelmäßig in kürzeren Zeiträumen sich reproducirende Ausgaben — siehe unten Abschn. VI, 1 — grundsätzlich aus den laufenden Einnahmen zu bestreiten sind, — so werden Ausgaben für Umpflasterungen von Straßen, für Wiederherstellungsbauten an Brücken, Dienstgebäuden u. s. w. in größeren Städten regelmäßig nicht zu den zulässigerweise aus den Erträgen von Anlehen zu deckenden Aufwendungen gerechnet werden dürfen, da solche Kosten wiewohl an verschiedenen Objekten doch generell innerhalb gewisser Grenzen in jeder Wirthschaftsperiode wiederkehren.

d) Die Modalitäten der Anlehensaufnahme und der aus derselben sich ergebenden Verbindlichkeiten müssen so geregelt sein, daß das Maß der den Mitgliedern der Korporation erwachsenden Belastung auf das möglichst geringste reducirt wird; von besonderer Wichtigkeit ist, daß diese Belastung sich zeitlich in einer den Druck für die Betheiligten möglichst herabmindernden Weise vertheile. Die Bedingungen der Begebung müssen dergestalt normirt sein, daß die Erlangung des günstigsten nach Lage des Geldmarktes erreichbaren Zinsfußes ermöglicht werde: insbesondere empfehlenswerth ist der Vorbehalt eines die Benutzung künftiger günstigerer Zinskonjunkturen offen haltenden Kündigungsrechts.

e) Es muß eine allzulange Ausdehnung des für die Tilgung vorgesehenen Zeitraums vermieden bleiben. Die wirthschaftliche Existenz der kommunalen Korporationen ist im Allgemeinen größeren Wandelungen ausgesetzt, als die des Staats; schon hieraus ergiebt sich, daß der für die Tilgung des Anlehens in Aussicht genommene Zeitraum kürzer als bei Anlehen des Staats bemessen sein muß: die Form von Renten-Anlehen ohne regelmäßige Tilgung muß in der kommunalen Finanzwirthschaft ganz ausgeschlossen bleiben. Im Allgemeinen wird eine dreißigjährige Amortisationsperiode schon als eine so lange anzusehen sein, daß über dieselbe ganz exceptionelle Fälle abgerechnet, nicht hinausgegangen werden sollte.

Die einander scheinbar widerstreitenden Rücksichten ad d und e zu vereinigen, ist eine Aufgabe, die nur in concreto auf Grund einer die gesammte Finanzlage umfassenden Prüfung mit Erfolg gelöst werden kann.

Dies m. D. zulässige Maß der Ausdehnung der Tilgungsperiode wird in zahlreichen

derjenigen Fälle, in denen die in größeren kommunalen Korporationen Englands ertheilte Ermächtigung zur Anlehensaufnahme durch Special-Gesetz geregelt ist, weit überschritten: die Amortisationsperiode erstreckt sich hier nicht selten auf einen Zeitraum bis zu 60 ja bis zu 100 und 110 Jahren[100]. In Preußen ist für die Genehmigung von Kreisanleihen, deren Begebung durch Ausgabe von Inhaberpapieren stattfindet, als Princip aufgestellt, daß die Tilgungsquote, wenn die Kontrahirung des Anlehens zu gemeinnützigen Anlagen erfolgt, mindestens 1, wenn sie zu gewinntragenden Anlagen, mindestens $1\frac{1}{2}$ Procent betragen müsse; außerdem muß festgesetzt sein, daß die durch die fortschreitende Tilgung ersparten Zinsen und die Ertragsüberschüsse der betr. Anlagen der Amortisation zuwachsen[101]. Für die Anleihen der Gemeinden fehlen m. W. solche Normen und bilden soweit mir bekannt Amortisationsquoten von 1 Procent die Regel, auch noch niedrigere Tilgungsquoten sollen vorkommen. Daß es in England, Preußen und den meisten deutschen Staaten an einer allgemeinen Regelung, sowohl der Maxima der Tilgungs-Zeiträume als der Minima der Tilgungsquoten für die meisten Kategorien der kommunalen Korporationen fehlt, halte ich für einen Uebelstand. In etwas detaillirterer Weise sind die für die Genehmigung von Gemeindeanlehen durch die Präfekten maßgebenden Gesichtspunkte in Frankreich normirt: das im Anschluß an das Gemeinde-Gesetz vom 5. April 1884 erlassene Ministerial-Cirkular vom 15. Mai desselben Jahres empfiehlt den Präfekten, von der ihnen in Ansehung der Gemeinde-Darlehen übertragenen Gewalt mit aller der Vorsicht, welche das wohlverstandene Interesse der Gemeinden erheischt, Gebrauch zu machen. »Il importe«, heißt es daselbst, »que les emprunts communaux n'aient pour objet, que le paiement de dépenses d'une necessité incontestable; qu'ils soient toujours circonscrits dans des limites moderées et proportionées surtout aux ressources disponibles de manière à ne pas obérer les finances de la commune au préjudice des services municipaux essentiels. Il sera prudent qu'à moins de circonstances exceptionelles le terme d'amortissement des emprunts n'excede pas vingt-cinq ou trente ans[102]. In der baier. Gem.O. v. 29. April 1869 heißt es Art. 61: Die Aufnahme eines Anlehens der Gemeinde kann nur zur Abtragung aufgekündigter Kapitalien oder zur Bestreitung unvermeidlicher oder zum dauernden Vortheile der Gemeinden gereichender Ausgaben stattfinden, wenn die Deckung dieser Ausgaben aus anderen Hülfsquellen der Gemeinde nicht ohne Ueberbürdung der Gemeinde-Angehörigen geschehen kann". Außerdem sind für alle Gemeindeschulden Tilgungspläne, welche auf nachhaltigen Einnahmen für Verzinsung und Tilgung beruhen, vorgeschrieben. Im Oesterr. Min.-Erl. v. 11. Dec. 1850 Anleitung zur Verwaltung des Gemeinde-Eigenthums betr. ist gesagt: „So sehr es übrigens die Pflicht des Gemeinde-Ausschusses ist, jede Einschuldung des Gemeinde-Vermögens zu vermeiden, so wird doch die Aufnahme eines Darlehens in manchen Fällen das einzige Mittel sein, wodurch größere gemeinnützige Anstalten am schnellsten und selbst für die Vermögenskräfte der Einzelnen am wenigsten drückend ausgeführt werden können, weil hierdurch auf einmal der entsprechende Fond geschaffen wird und durch entsprechende Stipulationen die Rückzahlung in mehrere Jahren eingetheilt werden kann, wodurch die auf die Gemeindemitglieder aufzutheilenden Umlagen kleiner und daher weniger beschwerlich werden, als wenn die erforderliche Summe auf einmal durch Umlagen aufbracht werden müßte."

3) Positive Veranstaltungen zur Sicherung einer den Kreditbedürfnissen der Kommunalkörper sich anpassenden Darlehensgewährung.

§ 103. Vorbemerkung. Solche Veranstaltungen sind erforderlich, da die Einrichtungen der größeren Geld-Institute, welche die Befriedigung der allgemeinen Kreditbedürfnisse sich zur Aufgabe machen, den besonderen Anforderungen des Kommunalkredits oft nur wenig entsprechen; sie sind insbesondere unentbehrlich im Interesse der kleineren kommunalen Korporationen, welche vermöge des beschränkten Umfanges ihrer Finanzwirthschaft und ihrer auf financielle Operationen nur wenig berechneten Organisation von dem auf dem vorhandenen Kapitalangebot zweckentsprechend Nutzen zu ziehen in der Regel nicht in der Lage sind. In der Hervorrufung solcher Veranstaltungen pflegen private Initiative und Thätigkeit des Staats zusammen zu wirken. In dem Inhalt einer solchen Bethätigung des Staats lassen sich drei Stufen unterscheiden.

§ 104. 1) Der Staat regt Privat-Institute an, sich mit der Kreditgewährung an kommunale Korporationen zu befassen bezw. er reglementirt ihre desfalsige Thätigkeit oder begünstigt die Gründung besonderer desfalsiger Institute. Die Ausdehnung des Wirkungskreises privater

100) Wright and Hobhouse S. 79 fg. und Phillips (Probyn) local taxation S. 482.

101) Siehe Cirk v. 1. Nov. 1879, preuß. Min.-Bl. für die innere Verw. 1880 S. 11.

102) Bulletin du min. de l'intérieur Jahrg. 1884 S. 306.

Kredit-Institute auf das Gebiet der Kreditgewährung wird regelmäßig nur dann einen größeren Umfang erreichen, wenn der Staat einem solchen Bestreben fördernd entgegenkommt: die Erfolge werden vielfach dadurch bedingt sein, daß die Organe der öffentlichen Verwaltung zur Ertheilung der für die Beurtheilung der Sicherheit nöthigen Auskunft bezw. zur Information der kommunalen Verwaltungen über die Details der von den Instituten ausgehenden Kreditgewährung die Hand bieten, überhaupt kleinen kommunalen Korporationen gegenüber sich einer Art von Vermittlung unterziehen. Von größeren Geld-Instituten ist es besonders der credit foncier in Paris, welcher in großer Ausdehnung die Kreditgewährung an kommunale Korporationen unter die Zweige seiner Thätigkeit aufgenommen hat; auch der preußische Centralbodenkredit hat seit einiger Zeit eine bezügliche Thätigkeit zu entfalten begonnen.

Nach dem Verwaltungsbericht des credit foncier für 1883 (Anlage 11) erreichte der Betrag der bis zum 31. Dec. genannten Jahres realisirten Anlehen an Kommunen, Departements, Meliorationsgenossenschaften, Handelskammern, Kirchen-, Hospitalverwaltungen u. a. öffentlicher Institute die Summe von 1,468,415,858.09 Fr., wovon 1,114,736,954.39 Fr. auf Anlehen der Ortsgemeinden kommen; der Zinsfuß für derartige Anlehen, welche mit dem 1. Jan. 1882 von 4,50 auf 4,80 Procent und später auf 5 Procent heraufgesetzt war, beträgt seit dem 1. Jan. 1884 4,75 Procent[103]. Im Gegensatze hierzu ist die bezügliche Thätigkeit des preuß. Central-Bodenkredit-Instituts — dieselbe hat sich hauptsächlich den landwirthschaftlichen Meliorationsgenossenschaften zugewandt — in verhältnißmäßig enge Grenzen eingeschlossen geblieben, was hauptsächlich der starken Konkurrenz, die der Reichsinvaliden-Fonds im Gebiete der Kreditgewährung an Gemeinden ausübte, zuzuschreiben ist.

§ 105. 2) Der Staat schafft öffentliche Kredit-Institute, welche sich mit der Kreditgewährung an kommunale Korporationen befassen oder er giebt bestehenden derartigen Instituten die entsprechende Richtung. Der Fall der Schaffung eines öffentlichen Instituts lediglich für den Zweck der Gewährung von Anleihen an kommunale Korporationen liegt in Belgien vor, wo in der Form einer société anonyme das seinem gesammten Wirkungsbereich nach öffentliche Institut des credit communal lediglich zum Behuf der Kreditgewährung an Gemeinden und Provinzen ins Leben gerufen wurde. Von öffentlichen Instituten, welche wiewohl ihrer Grundlage nach anderen Aufgaben dienend doch für den Zweck der Kreditgewährung an kommunale Korporationen nutzbar gemacht worden sind, haben es die französische caisse des depots et consignations und der deutsche Reichs-Invaliden-Fonds zu einer besonders umfangreichen desfallsigen Wirksamkeit gebracht.

Die Errichtung des crédit communal in Belgien schließt sich an die daselbst durch Ges. v. 19. Juli 1860 ausgesprochene Aufhebung des Oktrois an; mit der Gründung des Instituts wurde vorzugsweise der Zweck verfolgt, die vom Ertrage der zum Ersatze des Oktrois eingeführten bezw. antheilig überwiesenen Dotationssteuern auf die Gemeinden entfallenden Antheile im Wege der Kreditgewährung schon im Voraus für die Befriedigung von einen größeren Kapitalaufwand erheischenden kommunalen Bedürfnissen — Schul-, Wegebauten u. s. w. — nutzbar zu machen. Der Gesammtbetrag der kontrahirten Kommunal-Anlehen belief sich bis zum 1. Januar 1884 auf 109,621,700 Fr.[104]. Die caisse des dépots et consignations — ihrer ursprünglichen Anlage nach eine Kasse für die Annahme gerichtlicher Depositen — ist aber auch mit der Verwaltung der Sparkassen-Fonds und disponiblen Staatsfonds, namentlich auch der bei der Staatsschatzverwaltung zu hinterlegenden verfügbaren Fonds der Gemeinden und Anstalten betraut; aus ihnen gewährt sie den Gemeinden Darlehen, deren gesammter in der Zeit vom 1. Januar 1822 bis zum 31. Dec. realisirter Betrag sich auf 613,823,678 Fr. belief: der Zinsfuß betrug 1877 5 Procent, da indessen die Tilgung in 12 Jahren bewirkt werden mußte, erhöhten sich die Jahresrenten auf 11 Procent; später wurde der Zinsfuß auf $4\frac{1}{2}$, vom 1. Jan. 1881 ab auf 4 Procent ermäßigt, dagegen vom 1. Januar 1883 ab auf $4\frac{1}{4}$ Procent erhöht[105]. Der deutsche Reichs-Invaliden-Fonds, bei welchem die vom deutschen Reich zur Sicherstellung der Invaliden-Versorgung überwiesenen Fonds verwaltet werden, hat einen großen Theil der bezüglichen Gelder

103) Bulletin du min. de l'int. Jahrg. 1882 S. 20, Jahrg. 1884 S. 453.

104) Siehe Näheres in v. Reitzenstein, indir. Verbrauchs-Abgaben der Gemeinden, Conr. Jahrb. N. F. Bd. IX, S. 276.

105) Siehe de Foville in der oben alleg. Schrift bei Block Rev. gen. d'adm. 1878 Th. II S. 80 fg. und Bull. du min. de l'int. Jahrg. 1882 S. 302 fg.

zur Kreditgewährung an kommunale Korporationen nutzbar gemacht; die auf diese Weise zum Theil zu 4 zum Theil zu 4½ Procent — die angeregte Reduktion des letztgedachten Zinssatzes auf 4 in Ansehung früher kontrahirter Anlehen wurde vom Reichstag in der Session 1884/85 zurückgewiesen — ausgeliehenen Summen erreichten am 31. März 1884 soweit sie noch ausstanden den Betrag von 202,347,027.17 Mark [106]). Bei diesem Umfange der Kreditgewährung ist durch dieselbe ein großer Theil des Kreditbedürfnisses der betr. Korporationen befriedigt worden, woraus sich die verhältnißmäßig engen Grenzen, in denen die bezügliche Thätigkeit konkurrirender Institute bezw. die selbständige Ausgabe von Schuldtiteln Seitens deutscher Gemeinden geblieben ist, erklären.

§ 106. 3) Der Staat beschafft selbst die zur Kreditgewährung an die kommunalen Korporationen erforderlichen Fonds und tritt in die Stelle des Darlehensvermittlers bezw. Darlehensgebers, was in doppelter Form geschehen kann. Entweder handelt es sich bei den bezüglichen Staats-Institutionen um Erfüllung des Kreditbedürfnisses jener Korporationen im Allgemeinen oder um die Gewährung der Mittel für die erfolgreiche Förderung einzelner und zwar namentlich solcher Verwaltungsaufgaben, bei denen das allgemeine Staats-Interesse betheiligt ist: in letzterem Falle pflegt die Darlehensgewährung zu dem Verfahren des Staats bezüglich der Gewährung von Subventionen für die in Rede stehenden Zwecke in enger Wechselbeziehung zu stehen. Jenes System ist vorzugsweise in England, dieses in Frankreich ausgebildet worden: die Wirksamkeit der für einzelne Verwaltungszweige ausgebildeten Subventionirung durch den Staat oder größere Verbände läßt sich durch das letztere System beträchtlich verstärken, dessen Weiterentwickelung in der Zukunft durch die dem Subventionsprincip zu Theil werdende Ausbildung wesentlich bedingt ist.

Die Vermittelung der Kreditgewährung an kommunale Korporationen durch den Staat ist in England durch die Gesetze v. 1875 38 u. 39 Vict. c. 8. 9 und 1879 42 u. 43 Vict. c. 77 geregelt worden. Die public works loan commissioners sind demnach für eine Anzahl bestimmt benannter, einen großen Theil der mit Kapitalaufwendungen verbundenen Ausgaben der kommunalen Verwaltung umfassender Zwecke berechtigt, aus einem jährlich im Voraus vom Parlament zu bewilligenden Kredit den kommunalen Korporationen unter zum Theil durch die Special-Gesetzgebung näher präcisirten Voraussetzungen Anlehen zu gewähren; die Mittel wurden bis in die neueste Zeit, soweit sie nicht aus Ueberschüssen der Staats-Finanzverwaltung entnommen werden konnten, fast ausschließlich durch Ausgabe von Schatzbons aufgebracht, deren Verkauf zu einem Zinsfuß von $2\frac{1}{7}$ bis $2\frac{1}{4}$ Procent gegen den den Korporationen auferlegten Zinsfuß von $3\frac{1}{2}$ Procent einen nicht unbeträchtlichen Gewinn für den Staatsschatz abwarf; allerdings ergab sich für letzteren, da die Darlehen meist für einen längeren Zeitraum bewilligt wurden, aus diesem Verfahren die Gefahr erheblicher Verluste, da die Möglichkeit einer bei ungünstiger Lage des Geldmarktes sich geltend machenden Steigerung des Zinsfußes für die Schatzbons über den den Darlehensnehmern gewährten Zinsfuß hinaus vorlag. Das Gesetz von 1879 hat daher die commissioners mit der Befugniß ausgerüstet, die Zinsen der bewilligten Anlehen in allen Fällen dergestalt zu erhöhen, daß ein Verlust für den Staat in jedem Falle vermieden wird. Was die sonstigen Modalitäten anlangt, so darf für den einzelnen Darlehensnehmer der Betrag von 100,000 Pf. St. im Jahr nicht überschritten werden; da ferner der vom Parlament zu bewilligende Kredit während der Finanzperiode einer Aenderung nicht unterliegt, so müssen die Anträge auf Gewährung solcher Anlehen von den kommunalen Korporationen bis zum Schluß desjenigen Kalenderjahres gestellt werden, welches dem Jahre, in dem die Finanzperiode beginnt, vorhergeht. Die seit dem Jahr 1817 bis zum 31. März 1883 durch den Staat gewährten Anlehen betrugen $50\frac{1}{2}$ Mill. Pf. St., wovon 22 Mill. zurückgezahlt waren und 28 Mill. noch ausstanden; hiezu kamen weitere 3 Mill., welche in bereits vollständig geschlossenen Rechnungen nachgewiesen wurden; von letzteren war 1,610,000 erlassen worden [107]). Von den Institutionen Frankreichs — schon die vorher geschilderte Wirksamkeit der caisse des dépots et consignations nähert sich, zumal der Gewinn dieser Kasse dem Staate zufließt, der direkten Kreditgewährung des Staats an die Gemeinden — gehören vor Allem die durch das Ges. v. 11. Juli 1868 geschaffene Kasse der Vicinalwege und die im J. 1878 gegründete Schulbau-Kasse. Die erstere Kasse bezweckt die Förderung des Ausbaus der Vicinalwege durch Gewährung von Darlehen an Gemeinden bezw. unter gewissen Bedingungen auch an Departements für diesen Zweck; der Gesammtbetrag sollte 200 Mill. Fr. nicht überschreiten, ein Betrag, der durch das Ges. v. 10. April 1879 um fernere in zwölf Jahresraten successive zu realisirende 300 Mill. [107a]) erweitert wurde; Anlehen wurden gegen die Verpflichtung zur Entrichtung von dreißig je auf 4 Procent der Anlehenssumme bemessene, die Amortisationsrate einschließende Jahreszinsraten gewährt, mit deren Entrichtung die Verpflichtung der Darlehensnehmer ihre Erledigung erhielt. Die erforderlichen Mittel werden von der caisse des dépots et consignations beschafft und den bei dieser verwalteten Beständen den Gemeinden und öffentlichen Anstalten entnommen; im Bedarfsfalle kann die Kasse zur Emission von in ca. 30 Jahren amortisirbaren zinsbaren Schuldtiteln ermächtigt werden. Nebenher ging die Bewilligung von Subventionen für denselben Zweck: mit der Verwaltung der hiezu durch das Ges. v. 11. Juli 1868 und spätere Gesetze überwiesenen Dotationssummen ist die Kasse der Vicinalwege ebenfalls betraut. Aehnliches gilt von der durch das Ges. v. 1. Juni 1878 gegründeten und durch das Ges. v. 2. Aug. 1881 zur caisse des lycées, colleges et écoles primaires erweiterten Schulbaukasse; ihr Wirkungskreis umfaßt ebenfalls die Realisirung der für den gedachten Zweck vom Staat zu Subventionen überwiesenen Beträge und die Anweisung der aus den desfalls eröffneten besonderen Krediten zu leistenden Vorschüsse. Diese Kredite waren für die Vorschüsse zur Erbauung von Elementarschulen durch das Ges. v. 1. Juni 1878 auf 60 Mill., für die Vorschüsse zur baulichen Instandsetzung und Ausstattung von Lyceen und Kommunalgymnasien (colleges) durch das Ges. v. 3. Juli 1880 auf 50,400,000 bez. 15 Mill. Fr. bemessen worden; auch die Anweisung dieser Vorschüsse schließt sich eng an die Bewilligung der Subventionen aus den durch dieselben Gesetze bewilligten Krediten an. Die Vorschüsse werden auf einen Zeitraum von längstens 30 Jahre bewilligt, indem die Verpflichtung der Darlehensnehmer mit der Entrichtung von 60 halbjährigen, Zinsen und Amortisationsbetrag in sich begreifenden Raten von 2 Procent zur Erledigung gelangt; es können jedoch auch auf Verlangen der Gemeinden kürzere Tilgungsfristen vereinbart werden; in diesem Falle wird der Jahresbetrag so berechnet, daß durch denselben außer dem Amortisations-Erforderniß eine Verzinsung von $1\frac{1}{4}$ Procent sicher gestellt wird. Dies ist der Zinsfuß, zu dem der Staatsschatz die erforderlichen Fonds vorstreckt, die jedoch im Bedarfsfalle auch durch Ausgabe von Schuldtiteln beschafft werden können [108]).

106) Siehe Bericht der Reichsschulden-Komm. Druckf. des Reichstags Seff. 1884/85 S. 46 fg.

107) Siehe Wright and Hobhouse a. a. O. S. 69 ff., de Foville a. a. O. S. 80 fg. Nach Phillips a. a. O. S. 484 ist auf Grund der Ermächtigung des Ges. v. 1879 der Zinsfuß von der treasury dergestalt festgesetzt worden, daß er bei innerhalb 20 Jahren rückzahlbaren Anlehen $3\frac{1}{2}$, bei zwischen 20 u. 30 rückzahlbaren $3\frac{3}{4}$, bei zwischen 30 u. 40 rückzahlbaren 4, bei in noch längerer Frist rückzahlbaren $4\frac{1}{4}$% betrug.

VI. Die Formen der kommunalen Finanzverwaltung.

Literatur. Leroy-Beaulieu, l'adm. loc. 2me partie chap. III. Wright and Hobhouse, loc. government chap. XV. Faucher, Staats- und Kommunalbudget, Zeitschr. f. Volksw. und Kulturg. Bd. II. S. 184 fg. F. F. Mayer, Die Gemeindewirthschaft, Th. III u. IV. Einiges bei G. Herrfurth, das gesammte preuß. Etats-, Kassen- und Rechnungswesen und die Rechtsverhältnisse der Staatsbeamten. Berlin 1881.

Vorbemerkung.

§ 107. Es ist zu unterscheiden zwischen den Formen, in denen der allgemeine Gang der Finanzverwaltung sich bewegt und denen, welche für die Handhabung der einzelnen Zweige dieser Verwaltung gelten; die letzteren werden, nachdem einzelner derselben bereits im Vorstehenden gelegentlich Erwähnung geschehen, hier unberücksichtigt zu bleiben haben. Die Regelung des allgemeinen Ganges der Finanzwirthschaft gliedert sich in die Momente der Budgetfeststellung, der Kassenführung und der Rechnungslegung. Auch in der besonderen Gestaltung, welche diese Formen im kommunalen Finanzwesen erhalten haben, kommt es zum Ausdruck, daß die bezügliche Finanzwirthschaft keine ganz unabhängige ist: nach der einen Seite hin ist dieselbe wie das Obige gezeigt hat, mannigfachen aus dem Staatsinteresse sich ergebenden Beschränkungen unterworfen, nach der anderen ist sie in zahlreichen Beziehungen auf das helfende oder ausgleichende Eintreten der Finanzwirthschaft des Staats angewiesen. Der Einfluß, welchen die positiven Gesetzgebungen dem Staat in Bezug auf die Regelung des Ganges der Finanzverwaltung und ihrer oben bezeichneten Stufen einräumen, erscheint durch jene Abhängigkeit wesentlich bedingt.

1. Budget.

1. Entwickelung eines kommunalen Budgetwesens.

§ 108. Obwohl nach der gegenwärtigen Lage der Bearbeitung dieser Materien die geschichtlichen Anfänge des kommunalen Budgetwesens noch in Dunkel gehüllt sind, so ist doch so viel sicher, daß für die Ausbildung desselben zu seiner gegenwärtigen Gestalt die Budget-Einrich

107a) wovon 40 Mill. für Algerien. 108) siehe Ges. v. 2. Aug. 1881.

tungen des Staats von vorbildlicher Bedeutung gewesen sind: was vorher vorhanden war, wird über Zusammenstellungen blos informatorischer Natur kaum hinausgegangen sein. Je mehr in der Organisation der Gemeinden das Schema der staatlichen Gewaltentheilung maßgebenden Einfluß erhielt, desto mehr trat auch beim Budget der Kommunalkörper der Charakter einer Richtschnur für die Verwaltung und eines Vollmachtsauftrages für deren Organe in den Vordergrund: im Uebrigen ist das Maß der Ausbildung, welche das kommunale Budgetwesen in den einzelnen Staaten erlangt hat, ein sehr ungleiches geblieben; vor Allem ist für den Grad der formellen Durchbildung, welchen jene Einrichtungen erreicht und der Gleichformigkeit der Gestaltung zu welcher sie sich entwickelt haben, die Ausdehnung bestimmend gewesen, welche die materielle Betheiligung des Staats an den Lasten der kommunalen Verwaltung erhalten hat: je mehr eine solche Betheiligung sich ausgebildet hat, desto mehr ist in der Regel Anlaß vorhanden gewesen, die Einrichtung des kommunalen Budgets durch allgemeine gesetzliche Normen zu regeln: dem entspricht es, daß das höchste Maß gleichartiger formeller Durchbildung jener Budget-Einrichtungen in Frankreich, Belgien und denjenigen deutschen Staaten besteht, in denen die geregelte materielle Betheiligung des Staats die verhältnißmäßig größten Dimensionen erlangt hat: zurückgeblieben ist im Gegensatze hiezu die Entwickelung der bezüglichen Einrichtungen in England, wo ein solcher durch die financielle Konkurrenz des Staats gegebener praktischer Anlaß fehlte: auch die außerordentliche Specialisirung der kommunalen Organisation hat hier die Bedeutung des Budgetwesens für die Erkenntniß der in der Finanzwirthschaft einander gegenüberstehenden Anforderungen und Kräfte beträchtlich vermindert. Eine ungleiche ist auch die Entwickelung des Budgetwesens in größtem Theil Preußens und in Sachsen gewesen: das sehr beschränkte Maß der Leistungsfähigkeit, welches die Finanzwirthschaft zahlreicher ländlicher Gemeinden in sich schließt, der Umfang, den die Naturalwirthschaft oft noch behauptet und der auf der Beibehaltung der selbständigen Gutsbezirke beruhende unfertige Zustand der ländlichen Gemeinde-Verfassung bilden hier die Momente, auf welche jene Ungleichheit wesentlich zurückzuführen ist.

In England bestehen die Voranschläge der kommunalen Verwaltungen regelmäßig nur in den Schätzungen des Steuerbedarfs, wie sie für die inkorporirten Städte die Gemeinderäthe, für die unions die boards of guardians, für die Grafschaften die zur Quartal-Sitzung versammelten Friedensrichter auf Grund der Rechnungsergebnisse der ablaufenden Finanzperiode — häufig viertel- oder halbjährlich — zum Behuf der Steuerausschreibung in der folgenden vornehmen [109]). — Im Gegensatz hierzu ist in Frankreich das Budgetwesen ebenso der Gemeinden von den Departements in sehr detaillirter Weise allgemein geregelt; die Feststellung erfolgt durch Beschlußfassung des Gemeinderaths bezw. was das Departement anlangt, des Generalraths; beide Beschlußfassungen unterliegen der Genehmigung der Staatsorgane, loi sur l'organisation municipale v. 5. April 1884, Art. 145 fg., loi relative aux conseils généraux v. 19. Aug. 1871 Art. 37 fg. — Auch die belgische Gesetzgebung enthält in ihrer Klassifikation der Einnahmen und Ausgaben gewisse Normen, welche für die Form und Gruppirung der Budgets maßgebend sind; die Regelung durch allgemeine Normen ist hier jedoch eine weit weniger detaillirte als in Frankreich. Die Beschlußfassung über die Budgets steht dem Gemeinderathe bezw. dem Provincialrathe zu, die definitive Feststellung erfolgt durch die permanente Provincial-Deputation bezw. den König, loi communale v. 30. März 1836, Art. 139. 140, loi prov. v. 30. April 1836 Art. 86. 67. In einem Theil der deutschen Staaten — es gilt dies vorzugsweise von Norddeutschland — hat die Gesetzgebung sich der kommunalen Budgets nur wenig angenommen; die Bestimmungen beschränken meist sich darauf, die Zuständigkeitsverhältnisse für die Feststellung des Budgets (Haushalts-Etats) zu regeln; so ist die Aufstellung eines förmlichen Haushalts-Etats in den östlichen Provinzen Preußens nur für die Städte und die Kommunal-Verbände höherer Ordnung, nicht dagegen auch für die Landgemeinden allgemeines Erforderniß [110]). In den westlichen Provinzen Preußens, in Baiern und den andern süddeutschen Staaten ist die Aufstellung eines Haushalts-

109) siehe insbes. Wright and Hobhouse a. a. O. S. 65, Leroy-Beaulieu a. a. O. S. 382 fg.

110) siehe o. Möller, Landgem. u. Gutsherrschaften nach preuß. Recht, S. 223.

Etats für alle Gemeinden obligatorisch, doch befassen sich meist auch hier die gesetzlichen Bestimmungen mit dem Detail der Einrichtung nur wenig. Das hohe Maß der Durchbildung, das in ganz Deutschland das Budgetwesen der Städte — zumal der größeren — und der Kommunalverbände höherer Ordnung erlangt hat, läßt sich demnach in der Hauptsache als ein aus der Entwickelung der administrativen Praxis jener Selbstverwaltungskörper hervorgegangenes Ergebniß bezeichnen. Nahezu ein Gleiches gilt von Oesterreich. Wie für die Kronländer ist für die Bezirke und Ortsgemeinden die Aufstellung eines Voranschlags — Präliminares — allgemein vorgeschrieben, wenn auch die für die Voranschläge der letzteren Klasse der Kommunalkörper vorgezeichneten Direktiven noch primitiven Inhalts sind und das Schema wohl der damaligen Lage der Verhältnisse in den meisten Kronländern entsprechend ein sehr einfaches ist [111]).

2. Die Principien der Gliederung des Budgets.

§ 109. 1) Verhältniß des Budgets zu den Finanzperioden und zu dem Finanzwesen der einzelnen Verwaltungsaufgaben. Wie vorbemerkt hat das Budget die Bedeutung theils einer informatorischen Zusammenstellung theils einer die Form der Finanzverwaltung regelnden und namentlich für die Kassen- und Rechnungsführung maßgebenden Vorschrift theils eines die Legitimation der Verwaltungs-Organe begründenden und präcisirenden Vollmachtsauftrages: nach allen diesen Seiten seiner Wirksamkeit erfüllt es den Zweck, einen geordneten Gang der Finanzverwaltung zu sichern und vor Allem die Erhaltung des Gleichgewichts zwischen Bedarf und Deckungsmitteln evident zu erhalten. Die besondere Art, in der letzterer Zweck mittelst des Budgets erstrebt wird, wird indessen wesentlich durch zwei Umstände bestimmt, einmal dadurch, daß die Erhaltung des Gleichgewichts in der Finanzwirthschaft der Kommunalkörper nicht blos für einzelne bestimmte Zeiträume sondern fortlaufend vorhanden sein muß, während die Regelung der Finanzwirthschaft, wie sie im Budget erfolgt, naturgemäß nur einen beschränkten, in seinen Ergebnissen im Voraus mit einiger Zuverlässigkeit übersehbaren Zeitraum umfassen kann; sodann dadurch, daß wenn es auch in erster Linie auf die Erhaltung des Gleichgewichts innerhalb der Finanzwirthschaft als eines Ganzen ankommt, doch auch das Verhältniß, in welchem innerhalb der einzelnen, in jener Finanzwirthschaft enthaltenen Verwaltungsthätigkeiten oder Verwaltungszweigen bedarf und Deckungsmittel einander gegenüberstehen, von Interesse ist. Die Bedeutung, welche den einzelnen finanzwirthschaftlichen Thatsachen und Vorgängen für das Budget zukommt, bestimmt sich daher sehr wesentlich nach der Beziehung, in der dieselben einerseits zu dem Zeitraume, auf welchen sich die durch das Budget der Finanzwirthschaft gegebene Regelung erstreckt, zweitens aber zu den einzelnen Verwaltungsaufgaben und den aus der Verfolgung derselben sich ergebenden financiellen Resultaten stehen; beide Beziehungen, die zur Budgetperiode und die zu den Verwaltungsaufgaben müssen daher für die Gruppirung des Stoffes im kommunalen Budget maßgebend sein. Die Motive, welche sich aus denselben für die Gliederung des Budgets ergeben, mögen hier unter der Bezeichnung des Princips der zeitlichen und der sachlichen Specialisirung zusammengefaßt bezw. einander entgegengesetzt werden.

§ 110. 2) Princip der zeitlichen Specialisirung. Abgesehen von den primitiven Einrichtungen Englands, nach denen wie vorbemerkt die die Stelle eines Voranschlags vertretende Schätzung des Steuerbedarfs in einem großen Theil der kommunalen Verwaltungen für viertel- oder halbjährliche Zeitperioden erfolgt, ist die Bemessung des kommunalen Budgets auf den Zeitraum eines Jahres m. W. überall und zwar meist in der Weise Regel, daß soweit das den Einrichtungen des Staatsfinanzwesens zum Grunde gelegte Rechnungsjahr vom Kalenderjahr abweicht, jenes Rechnungsjahr auch für das Finanzwesen der kommunalen Korporationen maßgebend ist. In der Zweckbestimmung

111) siehe Gem.Ordnungen in der Zusammenstellung der Manz'schen Ges.Ausg. Bd. IX (1882) S. 49 und Cirk.Erlaß v. 11. Dec. 1850 S. 25 fg., das. S. 245.

des Budgets, das die Regelung der Finanzwirthschaft in ihrer Begrenzung auf das Budgetjahr zur Darstellung bringen soll, ist es nun zunächst begründet, daß diejenigen Finanzoperationen, welche bereits ein Glied in der Finanzwirthschaft einer früheren Budgetperiode gebildet haben und nur vermöge ihrer durch die Umstände verzögerten Ausführung oder Abwickelung in die laufende Budgetperiode hineinreichen, von der Aufnahme in das Budget auszuschließen sind: wo gleichwohl nach Lage der positiven Vorschriften zur Herstellung der für die Fortführung der Operationen nöthigen Legitimation der Verwaltungsorgane die Uebernahme in das Budget erforderlich ist, da ist es rationell, diese Uebernahme wenigstens in einer Weise stattfinden zu lassen, welche die Eigenschaft der bezüglichen Operationen als Glieder der Finanzwirthschaft einer *früheren* Budgetperiode kenntlich erhält: es müssen die betr. Positionen unter ausdrücklicher Bezeichnung als Einnahme- oder Ausgabe*reste* übertragen werden. Dem Bereiche der Budgetaufstellung in ihrer eigentlichen Bedeutung fremd ist die vielfach übliche Aufnahme einer Angabe des *Bestandes* als Ergebnisses der früheren Finanzverwaltung, die nur von informatorischer Bedeutung ist. — Indessen auch diejenigen Einnahme- und Ausgabe-Positionen, welche der Natur der Sache und der obwaltenden Absicht nach in der *laufenden Budgetperiode* zur Ausführung kommen sollen, scheiden sich doch nach der verschiedenen *Beziehung*, in der sie zu *dieser Periode* stehen: *entweder* handelt es sich um solche Positionen, welche als integrirende Bestandtheile der sich *mit jeder Finanzperiode* — in ähnlicher Weise wie das umlaufende Kapital sich periodisch reproducirt — *erneuernden* Finanzwirthschaft und in diesem Sinne als das mehr oder weniger *ständige* Element des Budgets anzusehen sind oder um solche, welche zwar in der in Rede stehenden Budget-Periode in die Erscheinung treten, zu jenem sich mit jeder Finanzperiode erneuernden Element der Finanzwirthschaft aber in keiner nothwendigen Beziehung stehen und daher *meist* entweder *überhaupt nicht* oder erst in *größeren, oft eine Reihe von Finanzjahren umfassenden Perioden* sich *wiederholen*. Es beruht hierauf die Trennung zwischen einem *ordentlichen* und *außerordentlichen* Budget bezw. zwischen ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben, wie sie, immer einen *gewissen Umfang* der Finanzwirthschaft vorausgesetzt, ein Erforderniß jedes entwickelten Budgetwesens bildet: während die Ausgaben des *ordentlichen Budgets* regelmäßig in den Einnahmen dieses Budgets ihre volle Deckung finden müssen, kann je nach der besonderen Natur der *außerordentlichen* Ausgaben ihre Deckung auch in einzelnen sich hierzu eignenden Arten *außerordentlicher* Einnahmen gesucht werden.

Mit dem zurückgebliebenen Zustand des kommunalen Budgetwesens in *England* hängt es zusammen, daß hier eine Sonderung der Budgetpositionen nach jenem Princip nicht zur Ausführung gekommen ist. Aber die Staaten, in denen ein durchgebildetes Budgetwesen der Kommunalkörper besteht, weisen doch in der jener Scheidung gegebenen Ausführung große Verschiedenheiten auf. Am Einheitlichsten ist dieselbe in *Frankreich* geregelt. In dem neuesten bezüglichen die Materie ergebenden Gesetz werden als Ausgaben des ordentlichen Budgets die jährlichen und dauernden im kommunalen Interesse geleisteten Ausgaben — les dépenses *annuelles et permanentes* d'utilité publique — bezeichnet: Ausgaben des außerordentlichen Budgets sind im Gegensatz diejenigen zufälligen oder zeitweisen Ausgaben — les dépenses *accidentelles* ou *temporaires* — welche auf die ausdrücklich als ordentliche bezeichneten Einnahmen oder auf Ueberschüsse der ordentlichen Einnahmen angewiesen sind. Für die ordentlichen *Einnahmen* besteht dagegen eine *positive* nicht durchgängig auch für die Eintheilung der Ausgaben maßgebende Klassifikation; insbesondere sind die Erträge bestimmter Steuerzuschläge bezw. Oktrois den ordentlichen, andere den außerordentlichen Einnahmen beigezählt, obgleich auch die Erhebung der letzteren häufig thatsächlich eine *dauernde* ist; insbesondere werden zu den außerordentlichen Einnahmen die Erträge der ausdrücklich zur Leistung außerordentlicher Ausgaben und zur Rückzahlung von Anlehen bewilligten Oktrois gerechnet. Thatsächlich ruht hienach ein großer Theil des *außerordentlichen* Ausgabebudgets auf Einnahmen, welche *dauernd* erhoben werden. Loi sur l'org. munic. v. 5. April 1884 Art. 133 bis 135, Min.Instr. v. 15. Mai dess. J. zu den bezügl. Art. Das frühere Ges. v. 10. Aug. 1871 über die Generalräthe der Departements, das für das Departementsbudget noch heute be-

stimmend ist, hatte für die Scheidung der ordentlichen und außerordentlichen Ausgaben *allgemeine* Kriterien *nicht* aufgestellt, sondern statt dessen wie für die Einnahmen eine *Klassifikation* der *ordentlichen* Ausgaben gegeben: alle in dieselbe nicht aufgenommenen Ausgaben sind *außerordentliche*. Siehe Art. 58 fg. des Gesetzes. Was *Deutschland* anlangt, so ist eine Scheidung zwischen ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben in den Budgets der umfangreicheren Kommunalverwaltungen ebenfalls üblich, doch ist es in der Art der Abgrenzung bisher kaum in irgend einem Staate zu einer Uebereinstimmung gekommen, es ist vielmehr die Aufstellung von Kriterien für diese Abgrenzung im Allgemeinen Sache der autonomen Regelung der Selbstverwaltungskörper geblieben. Aehnliches gilt von *Oesterreich*, wo das für die kommunalen Budgets amtlich vorgeschriebene Schema eine Sonderung der ordentlichen und der außerordentlichen Positionen nicht enthält: lediglich das Einnahmebudget enthält eine Rubrik für außergewöhnliche Einnahmen[112]. — Jener Mangel an Gleichförmigkeit, wie er in Deutschland bezüglich der Abgrenzung des ordentlichen und außerordentlichen Budgets besteht, bildet für eine nach einheitlichem Maßstabe vorzunehmende Beurtheilung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden und damit für die Durchführung einer auf Erleichterung der Gemeinden abzielenden Finanzreform eine immerhin wesentliche Erschwerung. Allerdings würden allgemeine Kriterien für die in Rede stehende Abgrenzung sich nur in weiten Umrissen bezw. unter Specialisirung für die verschiedenen Kategorien der Kommunalkörper vorzeichnen lassen: einen je größeren Kreis die einzelne kommunale Korporation umfaßt, eine desto *größere Ausdehnung* wird dem Bereiche des ordentlichen Budgets zu geben sein, weil Einnahmen und Ausgaben, welche vermöge ihres isolirten Vorkommens in kleinen Verwaltungen noch als außerordentliche Positionen geführt werden müssen, in größeren Kommunalwesen, weil hier generell sich periodisch wiederholend, als dem ordentlichen Budget zugehörend angesehen werden müssen.

§ 111. 3) *Princip der sachlichen Specialisirung.* Wie oben gezeigt, scheidet der Bedarf und scheiden demgemäß die Ausgaben sich in solche, welche durch die Erhaltung der kommunalen Korporation im Allgemeinen sowie ihrer politischen und administrativen Stellung und in solche, welche durch die Erfüllung der einzelnen Verwaltungsaufgaben bedingt werden; in gleicher Weise lassen die Einnahmen in solche, welche zu den allgemeinen Hülfsquellen der Kommunalkörper gehören und in solche, welche zu den einzelnen kommunalen Verwaltungszweigen in Beziehung stehen, sich sondern; daß die Abgrenzung beider Gebiete bei den Einnahmen einerseits und den Ausgaben andererseits extensiv sich nicht deckt, liegt in der Natur der Sache: je mehr der Wirkungskreis der Gemeinden staatliche und allgemeine Wohlfahrts-Ausgaben in sich aufnimmt, desto mehr muß das Gebiet der einen selbständigen Ertrag gewährenden Verwaltungszweige sich verringern und dagegen das Gebiet derjenigen, welche auf die allgemeinen Einnahmequellen der Kommunalkörper angewiesen sind, an Ausdehnung gewinnen. Immerhin ist es im Interesse der Evidenthaltung der financiellen Ergebnisse der einzelnen Verwaltungszweige durchaus erforderlich, daß die auf *jeden* derselben wie auch demnächst die auf die *allgemeine* Verwaltung bezüglichen Einnahmen und Ausgaben in erkennbarer Weise einander gegenüber gestellt werden; es kann dies in doppelter Weise erreicht werden, je nachdem die Form des sog. *Netto*- oder des sog. *Brutto*-Budgets gewählt wird: bei der Wahl der *ersteren* Form werden in das Budget lediglich die *Ueberschüsse* bezw. die *Zuschüsse*, welche die einzelnen Verwaltungszweige ergeben, aufgenommen, wogegen die Gegenüberstellung der jeden der letzteren betreffenden einzelnen Einnahme- und Ausgabe-Positionen in die Special-Etats bezw. die Beläge verwiesen wird; im Gegensatz hierzu nimmt der *Brutto*-Etat die gesammten Einnahme- und Ausgabe-Beträge der einzelnen kommunalen Verwaltungszweige auf. Wenn schon im *Staats*-Finanzwesen die Form des Netto-Budgets als eine nahezu aufgegebene zu bezeichnen ist, so gilt dies von der Finanzverwaltung der Kommunalkörper in einem noch höheren Grade: einen je engeren Kreis die Verwaltung umfaßt und je weniger daher Anlaß ist, die einzelnen *Zweige* derselben *specialisirt* in die Erscheinung treten zu lassen, desto mehr muß darauf Werth gelegt werden, daß in *erster* Linie ein Bild der *Bewegung* des *gesammten* zum

112) siehe Formular III zum Min.Erlaß v. 11. Dec. 1850, *Manz*'sche Ges.Ausg. Bd. IX (1882), S. 260.

kommunalen Haushalt gehörigen Fonds hergestellt werde, wie solches nur das Brutto-Budget gewähren kann: durch Aufnahme besonderer Rubriken, welche zur Aufnahme der financiellen Ergebnisse der einzelnen Verwaltungszweige bestimmt sind, läßt sich leicht den Zwecken des Netto-Budgets gleichzeitig Rechnung tragen. Wenn hiernach auch die Aufnahme der einzelnen zur Wirkungssphäre der Kommunalkörper gehörigen Verwaltungszweige ihrer gesammten Einnahme und Ausgabe nach für das kommunale Budget die Regel bilden muß, so giebt es doch Ausnahmen, in denen betreffs einzelner Verwaltungszweige die Aufnahme lediglich der Ergebnisse — Zuschüsse bezw. Ueberschüsse — als das Angemessene erscheint: eine solche Beschränkung rechtfertigt sich zunächst dann, wenn es sich um Fonds handelt, deren einen größeren Zeitraum umfassende Operationen ein Aussondern des auf die Budgetperiode entfallenden Theils der letzteren nur schwer zulassen; hierher können Baufonds, Anlehensfonds u. s. w. gehören; sie ist aber auch dann unter Umständen empfehlenswerth, wenn durch die Aufnahme der Finanzoperationen solcher Anstalten, welche weil den Gegenstand einer besonderen Verwaltung ausmachend und der Gesamtverwaltung des Kommunalkörpers gewissermaßen nur mittelbar unterstehend eine bis zu einem gewissen Grade selbständige Existenz haben, das kommunale Budget allzu sehr komplicirt werden würde: je nach dem Erforderniß des letzteren kann es daher zu einem Erforderniß werden, daß Verwaltungen, wie die von Gas-Anstalten, Wasserwerken, Armen-Anstalten, Arbeitshäuser u. s. w. nur mit ihren Ueberschüssen oder Zuschüssen im Hauptbudget der kommunalen Korporationen erscheinen: eine solche Behandlung wird um so mehr der Sachlage dann entsprechen, wenn bei Speisung der bezüglichen Fonds mit den kommunalen Zuschüssen namhafte eigene Einnahmen an von Privaten gezahlten Entgelten oder Gebühren oder an Zuschüssen von Stiftungen, größeren Kommunal-Verbänden oder vom Staat konkurriren oder wenn behufs zweckentsprechender Erfüllung einzelner Aufgaben die verfügbaren Mittel mehrerer Gemeinden centralisirt werden müssen; auf Motiven der vorbezeichneten Art beruht die in manchen deutschen Staaten übliche Aussonderung von Schul- und Armen-Fonds, sowie die nach der französischen Gesetzgebung in einem für sämmtliche betheiligte Gemeinden bei der Departemental-Verwaltung centralisirten Special-Fonds stattfindende Verrechnung des größten Theils der Beiträge für das Vicinalwegewesen.

Im Voranschlagswesen der englischen kommunalen Korporationen spielt bei der Unvollkommenheit desselben und bei der schon soweit nach den einzelnen Verwaltungsausgaben durchgeführten Sonderung der kommunalen Organisation an sich die sachliche Specialisirung eine nur wenig hervortretende Rolle; in den Budgets der französischen Gemeinden und Departements erscheint zwar die sachliche Specialisirung der Scheidung in ein ordentliches und ein außerordentliches Budget im Wesentlichen untergeordnet, immerhin behauptet dieselbe jedoch — schon wegen des gesetzlichen Konkurrenz-Verhältnisses von Gemeinde, Departement und Staat in Bezug auf die Elementarschul-, die Wege- und einen Theil der Armenlast — hier eine wichtige Stelle. In der Anordnung der deutschen und der österreichischen Gemeindebudgets herrschen im Allgemeinen Gesichtspunkte der sachlichen Specialisirung vor, wenn auch eine räumliche Gegenüberstellung der auf die einzelnen Verwaltungsausgaben bezüglichen Einnahmen und Ausgaben nicht überall üblich ist und in den Budgets der Finanzverwaltungen von geringerem Umfange nur selten vorkommt.

§ 112. 4) Vereinigung beider Principien. Wie das Vorstehende gezeigt hat, gewinnt die Durchführung beider Principien, des Princips der zeitlichen und des Princips der sachlichen Specialisirung eine um so höhere Bedeutung, eine je größere Reichhaltigkeit an administrativen und finanzwirthschaftlichen Thätigkeiten die Wirkungssphäre der betr. kommunalen Korporationen in sich vereinigt: sie erlangt daher den erheblichsten Grad von Wichtigkeit in den größeren Stadtgemeinden der kontinentalen Staaten, deren Verwaltung ebenso die größte Mannigfaltigkeit einestheils der administrativen Aufgaben anderentheils die Formen der Mittelbeschaffung aufweist wie ihre Finanzwirthschaft sich durch mannigfache über die Budgetperiode hinausreichende und sich über eine Reihe von

Jahren erstreckende Operationen charakterisirt. Aber auch für diese Gemeinden ist es zur Bildung abschließender Ansichten über die dem Budget zu gebende Gestaltung bisher nicht gelangt. Soweit diese Gestaltung, welche zum Theil durch den Seitens der Gesetzgebung oder der Verwaltungspraxis des Staats vorgezeichneten Schematismus beherrscht wird, eine freie ist, variiert die Form des Budgets zwischen den einzelnen Verwaltungen sehr erheblich je nach dem Maße der seinen Aufstellungen gegebenen Detaillirung und vor Allem nach der Bedeutung, welche dem einen oder anderen Eintheilungsprincip für die Gruppirung des Materials eingeräumt worden ist: als die vollkommenste Form wird diejenige gelten müssen, welche ebenso die Gliederung des Materials nach den Beziehungen der Positionen zur Budgetperiode wie die Sonderung der letzteren nach den betreffenden Verwaltungsausgaben und die Ausscheidung der bei letzterer sich ergebenden finanziellen Resultate evident erhält.

Sehr verschieden ist zunächst das Maß, in welchem in die Budgets der größeren städt. Verwaltungen das finanzwirthschaftliche Detail übernommen wird: mehr und mehr hat das Interesse der Uebersichtlichkeit dahin geführt, aus dem gesammten Material einen lediglich die Einnahme- und Ausgabesumme der generellen Titel und Rubriken enthaltenden Haupt-Etat auszusondern und die weitere Specialisirung den Special-Etats zu überlassen: die Gliederung dieser Haupt-Etats ist eine solche, daß durch dieselben entweder die Vertheilung der Einnahme bezw. Ausgabe auf die einzelnen durch die materiellen Verwaltungsausgaben gegebenen Titel und auf das Ordinarium bezw. Extraordinarium gleichzeitig zur Anschauung gebracht wird (Berlin), oder eine solche, daß der Etat zunächst in ein Ordinarium und ein Extraordinarium geschieden wird dergestalt, daß in jeder der beiden Hauptabtheilungen sich die Reihenfolge der materiellen Titel wiederholt (Frankfurt a. M., Köln); zuweilen ist auch ein Extraordinarium mit besonderer Titeleintheilung ausgesondert (Königsberg i. Pr.) oder es wird dasselbe lediglich durch einzelne in den Etat aufgenommene Positionen vertreten, welche durch ihre Bezeichnung sich als extraordinäre Einnahmen oder Ausgaben enthaltende charakterisiren (Dresden). Die Reihenfolge der Titel ist im Allgemeinen die durch die materielle Natur der betr. Verwaltungsausgaben gegebene: der Anordnung des Etats einzelner Städte (Königsberg i. Pr.) liegt die Scheidung der Verwaltungen in Zuschuß und Ueberschuß-Verwaltungen zum Grunde, siehe oben S. 604. In besonders glücklicher Weise vereinigt die Zwecke des Brutto und Nettobudgets u. A. der Hauptetat der Stadt Frankfurt a. M., welcher neben dem Ausgabe- und Einnahmebetrage in besonderer Kolumne den Zuschuß und Ueberschuß bei jedem Titel auswirft.

3. Wirkungen des Budgets.

§ 113. 5) Die Wirkungen des Budgets ergeben sich aus seiner Natur, theils als einer Vorschrift für die Verwaltung theils als eines Vollmachtsauftrages für die Organe derselben: sie fallen mit denjenigen, welches das Staatsbudget für die Finanzwirthschaft des Staates hat, großentheils zusammen. Wesentlich unterscheidend gegenüber dem letzteren ist jedoch die größere Leichtigkeit, welche bei der Mehrzahl der kommunalen Budgets für durch die thatsächliche Gestaltung der Verhältnisse bedingte Veränderungen besteht und die dadurch gegeben ist, daß hier — es gilt dies insbesondere von den Ortsgemeinden im Gegensatz zu einem Theil der Kommunal-Verbände höherer Ordnung — die Herbeiführung von ergänzenden bezw. abändernden Beschlußfassungen auch während des Laufes der Budgetperiode Schwierigkeiten nicht darbietet. Ergänzungen und Abänderungen durch derartige Beschlüsse, welche soweit eine Genehmigung durch höhere Instanzen für die Budgetfeststellung vorgeschrieben ist, einer solchen ebenfalls zu bedürfen pflegen, sind daher häufig: daß diesen Beschlüssen die Form von Zusatz-Kapiteln zum Budget oder von förmlichen Ergänzungsbudgets gegeben wurde gehörte zu den Besonderheiten der bisherigen französischen Einrichtungen.

Diese auf § 39 der franz. General-Instruktion für die Steuerempfänger v. 20. Juni 1859 beruhende Einrichtung eines förmlichen Ergänzungsbudgets scheint durch den Art. 146 des neuen Municipal-Gesetzes v. 5. April 1884 wieder beseitigt worden zu sein.

2. Kassenführung.

§ 114. In der Organisation derselben stehen zwei Systeme einander gegenüber: ent-

weder werden die Geschäfte der Kassenführung für die Kommunalkörper vom Staat durch seine Organe besorgt oder es beruhen dieselben in den Händen der kommunalen Organe bezw. der durch diese berufenen Beamten oder Bediensteten: jenes ist das in Frankreich die Regel bildende, dies das in England, Belgien und Oesterreich geltende und soweit bekannt auch in der großen Mehrzahl der deutschen Staaten herrschende System: von der Wahl des einen oder andern hängt im Allgemeinen auch die Einrichtung der Buchführung ab, welche, wenn das Kassenwesen vom Staate besorgt wird, sich dem von letzterem befolgten Systeme einzuordnen hat, während sie im andern Falle sich frei nach den Erwägungen der Zweckmäßigkeit gestalten kann. Immer bildet das Budget mit den dasselbe ergänzenden Beschlüssen die Grundlage der Buchführung, welche die Beziehung der einzelnen Operationen zum Inhalt des Budgets stets evident zu erhalten hat.

In Frankreich ist die Verwaltung der Gemeindekassen eine gesetzliche Obliegenheit der Steuerempfänger: ausnahmsweise kann in den Gemeinden, deren ordentliche Einnahme den Betrag von 30,000 Fr. übersteigt, auf Antrag des Gemeinderathes dieselbe einem besonderen Gemeinde-Empfänger übertragen werden. Die Kassenführung bezüglich der Departemental-Fonds bildet ein Annexum der Kassen- und Steuerverwaltung des Staates und erfolgt durch dieselben Beamten. Gem.Ges. v. 5. April 1884 Art. 156 [113]). — In England haben einzelne kommunale Korporationen und Verbände, so die unions, die inkorporirten Städte und die Grafschaften, regel-mäßig einen besonderen Kassenbeamten, bei anderen der hierher gehörigen Korporationen ist die Kassenführung mit anderen Funktionen verbunden: niemals ist dieselbe in den Händen der Finanzbeamten des Staats. — In Belgien ist die Ernennung der Gemeinde-Empfänger Sache der Gemeinderäthe. — In Preußen ist die Anstellung eines besonderen Kassenbeamten in den Städten allgemein: auf dem Lande liegt, was die östlichen Provinzen anbelangt, die Verwaltung der Gemeindekassen dem Ortsvorstande, d. h. dem Schulzen, unter Zuziehung der Schöffen ob; ein besonderer Gemeinde-Erheber kommt hier nur ausnahmsweise vor; in der Rheinprovinz wird die Gemeindekasse durch den Elementar-Erheber der direkten Staatssteuern oder den Bürger-meisterei-Erheber, in Westfalen stets durch ersteren verwaltet. Die Kassenverwaltung für die Kommunalverbände höherer Ordnung wird theils durch eigene Beamte, theils vermöge besonderen Abkommens durch die Kassenbeamten des Staats geführt [114]). In Oesterreich werden die Kassen-geschäfte der Gemeinde entweder von einem Mitgliede des Gemeinderaths oder von einem eigenen Gemeindekassierer besorgt. Min.Erlaß v. 11. Dec. 1850 Art. 37 fg. — Soweit nach Vorstehendem die Kassenführung der Kommunalkörper durch die Kassenbeamten des Staats besorgt wird, wird die Form der Buchführung in der Regel durch den für das Kassenwesen des Staats vorgeschrie-benen Schematismus bestimmt; wo die Kassenführung durch besondere Beamte der kommunalen Korporationen oder durch Mitglieder ihrer Vorstände erfolgt, weist derselbe meistens große Ver-schiedenheit der Formen auf, eine Verschiedenheit, die großentheils in dem so überaus verschie-denen Umfange der betr. Finanzwirthschaft ihre Begründung findet: während für die engbegrenzte und meist durch wenig geübte Kräfte geführte Finanzwirthschaft kleiner ländlicher Gemeinden eine große Einfachheit der Form das erste Erforderniß ist, bedarf es für die größeren Verwaltungen der Anwendung eines komplicirteren, die Erhaltung der Uebersichtlichkeit völlig sichernden Schema's. In Preußen hat für das Kassenwesen der größeren Kommunalkörper das für die Buchhaltung der Staatskassen vorgeschriebene Schema vielfach zum Vorbilde gedient und sind häufig die Grundsätze der Instr. für die Regier.Hauptkassen vom 1. Juni 1857 von jenen im Wesentlichen adoptirt worden; in Oesterreich scheidet der schon erwähnte Min.Erlaß vom 11. Dec. 1850 in sehr sachgemäßer Weise zwischen Gemeinden, welche ein größeres Vermögen nicht besitzen, und solchen, welche sich im Besitze eines derartigen Vermögens befinden; während für erstere die Füh-rung eines Kassenjournals nach dem von dem Erlaß vorgezeichneten Schema genügt, ist für letztere die Führung eines Hauptbuches Erforderniß, in welchem für die verschiedenen Einnahme- und Ausgabeposten eigene Conti zu eröffnen sind, aus welchen das Soll und Haben der Gemeinde ersichtlich zu machen ist. Siehe daselbst Art. 40. 41.

3. Rechnungslegung.

§ 115. Wenn nach Vorstehendem für die Kassenführung das Budget theils den Rahmen theils die positive Richtschnur bildet, so besteht der Zweck der Rechnungslegung darin, die Uebereinstimmung der Kassenführung mit dem Budget bezw. der in Ergänzung und Ausführung desselben ergangenen Anordnung zu konstatiren. Zweierlei Momente sind es demnach, welche für die besondere Gestaltung des bezüglichen Processes der Finanzverwaltung bestimmend sind: einmal die Dauer der durch das Budget bezw. die in Ergänzung und Ausführung desselben ergangenen Beschlüsse begründeten Vollmachten: zweitens die Formen, in denen Aufstellung, Abnahme und Feststellung der Rechnung sowie namentlich auch die Erledigung der sich ergebenden Streitpunkte zu erfolgen hat.

113) siehe v. Möller, Stadtrecht S. 265 und Landgemeinden und Gutsherrschaften S. 239.

114) bezüglich der Departements siehe Block, dict. s. v. département Nr. 122.

1. Dauer der durch das Budget bezw. der dasselbe ergänzenden Beschlüsse und Anordnungen begründeten Vollmachten.

§ 116. Es ist in der Regel unmöglich, alle zur Durchführung der Finanzwirthschaft nach Maßgabe des Budgets erforderlichen, während der Finanzperiode eingeleiteten Operation noch während der Periode zum Abschluß zu bringen; für die Beendigung derselben muß daher eine gewisse an die Budgetperiode sich anschließende weitere Frist gegeben sein; andererseits verbietet die Rücksicht auch die Rechnungslegung, deren Beginn möglichst rasch auf die Finanzperiode folgen und welcher ein festes, weiterer Aenderung nicht mehr unterworfenes Material zum Grunde gelegt werden muß, diese Frist zu weit in die Zukunft hinaus zu erstrecken; es ist daher ein Requisit jeder geordneten Finanzwirthschaft, daß ein mit nicht zu langer Frist auf den Abschluß des Budgetjahres folgender Termin festgesetzt sei, bis zu welchem die auf Grund des Budgets vorzunehmenden Finanzoperationen ihre vollständige Beendigung und Abwickelung erhalten haben müssen und mit dessen Eintritt die auf dem Budget beruhenden Verausgabungs- bezw. auch Vereinnahmungs-Vollmachten, soweit nicht die Zwecks ihrer Erhaltung oder Erneuerung etwa vorgeschriebenen besonderen Formalitäten erfüllt werden, erlöschen. Die Festsetzung dieses Termins — Final-Kassen oder Final-Rechnungsschluß, cloture de l'exercice — sowie der oben bezeichneten, die Konservirung der Vollmachten bedingenden Formalitäten bildet den Gegenstand theils allgemeiner gesetzlicher theils autonomer Bestimmung: erstere Form der Festsetzung bildet da die Regel, wo die Kassenführung mit der Verwaltung der Staatskassen verbunden ist. Soweit die Festsetzung eine autonome ist, pflegt sowohl in der Bemessung der Frist als in der Regelung der vorerwähnten Formalitäten eine erhebliche Verschiedenheit zu bestehen.

In wiefern es bei dem primitiven Charakter und dem geringen Grade der Durchbildung des kommunalen Budgetwesens in England zu Regelung derartiger Einrichtungen gekommen ist, lassen die vorliegenden Publikationen nicht übersehen. In Frankreich ist als Schlußtermin für die Mandatirung der Ausgaben in der Gemeindeverwaltung der 15. März, für die Leistung derselben der 31. März des auf das Budgetjahr folgenden Kalenderjahres festgesetzt; für die Kassenverwaltung der Departements sind der 31. März und 30. April die bezüglichen Termine. In Preußen ist die Festsetzung derartiger Termine der autonomen Beschlußfassung der Gemeinden bezw. Amtsgemeinden, Kreise und Provinzen überlassen. Die letzteren haben bisher, soweit bekannt, stets das Rechnungsjahr des Staats und im Einklange hiermit auch den für die Staatskassen der entsprechenden Kategorie — Bezirkshauptkassen — bestehenden Termin des Finalschlusses ihren Einrichtungen zum Grunde gelegt; derselbe ist, seitdem das Rechnungsjahr auf den 1. April bis 31. März verlegt wurde, auf den 10. Mai festgesetzt. Königl. Erlaß v. 11. Sept. 1876. In Oesterreich scheint aus der Vorschrift, daß Ein Monat nach Ablauf der Budgetperiode mit Aufstellung der Rechnung begonnen werden solle — Min.Erl. v. 11. Dec. 1850 § 51 — hervorzugehen, daß auch die Vollmachten mit Ablauf dieses Zeitraums regelmäßig ihr Ende erreichen. Die Formen, welche zur exceptionellen Erhaltung der durch das Budget ertheilten Vollmachten bezüglich einzelner Positionen zu erfüllen sind, bestehen in der Regel darin, daß denjenigen Faktoren, welche bei der Feststellung des Budgets mitzuwirken haben, durch einen formellen Akt zur Prüfung jener Positionen Gelegenheit gegeben oder daß das Verzeichniß der letzteren ihrer Genehmigung unterbreitet wird. Dem besonders ausgebildeten Formalismus des kommunalen Finanzwesens Frankreichs entsprechend ist auch die Erhaltung der im Budget vorgesehenen Kredite über den Finalschluß hinaus an generell festgesetzte strenge Formen — so für die Departemental-Verwaltung an die Aufnahme in ein vom Präfekten aufzustellendes, vom Min. d. J. zu genehmigendes budget de report [115]) — gebunden.

2. Formen der Legung, Revision und Feststellung der Rechnungen.

§ 117. Die Uebereinstimmung, welche zwischen dem Budget und den dasselbe ergänzenden Beschlüssen und Anordnungen einerseits und zwischen den Operationen der Kassen-

115) Block, dict. s. v. département Nr. 113.

verwaltung andererseits bestehen muß, ist eine unmittelbare nur insoweit, als nach den bestehenden Einrichtungen das Budget die Natur eines durch die Kassenverwaltung direkt zur Ausführung zu bringenden Auftrages hat: vielfach ist dies indessen nicht der Fall und bedarf es, um die mit der Kassenführung beauftragte Verwaltung zur Leistung von Ausgaben zu ermächtigen, zunächst der Anweisung durch die mit der Leitung der Finanzoperationen des betr. Verwaltungszweiges betraute Behörde: ja es haben einzelne Staaten wie Frankreich die Trennung der Funktionen der Anweisung und der Ausführung dergestalt verallgemeinert, daß bei jedem Akt der Verausgabung beide Funktionen, die der anweisenden Instanz (ordonnateur) und die der ausführenden Instanz (payeur) zusammenzuwirken haben. Soweit es nach den bestehenden Einrichtungen für die Ausführung des Budgets des Dazwischentritts einer solchen anweisenden Behörde bedarf, begreift die im Wege der Rechnungslegung darzuthuende Uebereinstimmung mit dem Budget zweierlei Momente in sich: einmal die Uebereinstimmung der Kassenoperationen mit den ertheilten Anweisungen und zweitens die Uebereinstimmung der ertheilten Anweisungen mit den Ermächtigungen des Budgets. Einer streng formalistischen Durchführung der Trennung beider Momente entspricht die Aufstellung je einer besonderen Rechnung durch die mit der Kassenführung und ebenso durch die mit der Anweisung betraute Behörde, eine Scheidung, der die Anordnung besonderer Instanzen für die Revision jeder der beiden Rechnungen entspricht: diesem in Frankreich zur Ausbildung gelangten Systeme entgegengesetzt ist das in England, Deutschland und Oesterreich vorherrschende, wonach eine Trennung der genannten Momente in der Rechnungslegung und der Zuständigkeit der revidirenden Instanzen nicht zum Ausdruck gelangt, eine zweckmäßige Sonderung der Gesichtspunkte vielmehr Sache der Ausführung ist. Insofern die Kassenverwaltung der kommunalen Korporationen mit der Verwaltung der Staatskassen verbunden ist, entspricht es der Natur der Sache, daß auch die Revision der Rechnungen, soweit sie die Feststellung der Uebereinstimmung der Kassenoperationen mit den Anweisungen der der Kasse vorgesetzten Behörde zum Zwecke hat, durch dieselben Instanzen bezw. in denselben Formen, wie die der über die Staatskassen aufgestellten Rechnungen erfolge: im Uebrigen ist es in der Konsequenz begründet, daß denjenigen Instanzen, welche das Budget festgestellt haben, auch die Revision bezw. die definitive Feststellung der Rechnung zustehe: es sind Motive entweder politischer oder administrativ-technischer Natur, welche in einzelnen Ländern zu einem Abgehen von dieser Konsequenz und zur Uebertragung der Revision der kommunalen Rechnungen an Staatsbehörden bezw. zur Aufstellung besonderer staatlicher oder Selbstverwaltungs-Organe für die bezüglichen Funktionen geführt haben.

Jener vorerwähnten formalistischen Scheidung des Rechnungswesens entspricht im Finanzwesen der französischen Gemeinden und Departements die Unterscheidung zwischen der durch die kassenführenden Organe und der durch die anweisende Behörde — Maire bezw. Präfekt — aufzustellenden Rechnung — (compte de deniers — compte moral); die Revision der ersteren Rechnung erfolgt für die Kassen der Gemeinden durch den Präfekturrath, gegen dessen Entscheidungen Beschwerde an den Rechnungshof zusteht (wenn die ordentlichen Einkünfte der Gemeinde 30,000 Fr. übersteigen, ist der Rechnungshof direkt die zuständige Instanz), für die Kassen der Departements wie für die des Staats durch den Rechnungshof: der compte moral des maire wird nach Anhörung des Gemeinderaths vom Präfekten, der des Präfekten nach Prüfung durch den Generalrath mittelst Dekrets des Staatsoberhaupts definitiv geregelt. Gem.Ges. v. 5. April 1884 Art. 151 fg., Ges. v. 10. Aug. 1871 Art. 27, 37, 61. — In England erfolgt die Prüfung und Feststellung der Grafschafts-Rechnungen durch die zu den Quartal-Sitzungen versammelten Friedensrichter, denen es überlassen ist, sich mit der erforderlichen sachverständigen Hülfe zu versehen; dagegen hat bei den unions die größere Komplicirtheit der Verwaltung und das Bedürfniß der Festhaltung einheitlicher Grundsätze in der Armenverwaltung und im Unterstützungswesen sehr bald zur Uebertragung des Revisionsgeschäfts an besoldete Rechnungsbeamte — auditors — geführt, eine Einrichtung, die im Laufe der Zeit immer weitere Ausdehnung gewonnen hat; der Prüfung dieser Beamten unterliegen zur Zeit die Rechnungen nicht blos der unions sondern aller Lokal-, Armen-, Schul- und Wegebehörden sowie — soweit als solche nicht die Stadträthe von mit förmlichen Stadtverfassungen versehenen Städten fungiren — der Gesundheitsbehörden; die auditors entscheiden nach Auslegung der Rechnungen zur allgemeinen Einsicht in öffentlicher Sitzung über die Erinnerungen und sprechen die Feststellung der Rechnung aus; gegen ihre Entscheidung steht sowohl der Rekurs an den local government board als der Rechtsweg offen. Auch für die Revision der Rechnungen der inkorporirten Städte fungiren derartige Auditoren, von denen einer ein vom Mayor delegirter Gemeinderath ist, während die beiden andern aus der Zahl der zum Amt von aldermen oder Gemeinderäthen qualificirten Personen von der Bürgerschaft jährlich gewählt werden. Eine Trennung von rechnerischen und materiellen Erinnerungen findet in der Behandlung nicht statt[116]). — In Preußen (alten Bestandes) ist es das Regelmäßige, daß die Prüfung der Rechnung und definitive Entscheidung über die Feststellung derselben durch die Organe, welche über das Budget zu beschließen haben, erfolge: es sind dies die Gemeinde- und Stadtverordneten-Versammlungen bezw. Gemeinderäthe, die Kreistage und die Provinciallandtage: nur in den Provinzen, in denen die Kreisordnung v. 13. Dez. 1872 gilt, steht die Entscheidung über die von Landgemeinden (bezw. auch von Amtsgemeinden) verweigerte Entlastung der rechnungslegenden Beamten dem Kreisausschuß zu; in der Rheinprovinz ferner erfolgt die Revision der Rechnungen der Landgemeinden durch den Bürgermeister, die definitive Prüfung und Feststellung durch den Landrath. Eine Trennung der bezüglichen Funktionen, je nachdem es sich um die rechnerische oder materielle Revision handelt, findet auch hier nicht statt, doch ist für die Behandlung in den größeren kommunalen Korporationen als Provinzen und Kreisen sowie den größeren Stadtgemeinden häufig die Analogie des für die Staatsrechnungen von der Oberrechenkammer gehandhabten Verfahrens maßgebend, welches die Erinnerungen gegen die Verwaltung des Kassenvorstandes und gegen die der anweisenden Behörde in getrennten Protokollen — A und B — verhandelt[117]). — In Oesterreich ist die Prüfung und Feststellung der Gemeinderechnung Sache des Gemeinde-Ausschusses, der, wenn die Gemeinde ein größeres Vermögen hat, aus seiner Mitte behufs der Vorbereitung der Entscheidung besondere Rechnungs-Revidenten bestellt. Min.Erl. v. 11. Dec. 1850, § 51 fg.

VII. Die Statistik.

1. Internationale Statistik und Statistik der einzelnen Staaten.

Literatur: J. Körösi, Statistique internationale des grandes villes 2me section, Statistique des finances, Budapest und Paris 1877. Derselbe: Bulletin annuel des finances des grandes villes, zeither 1877—1881 (erschienen 1879—1883) fünf Jahrgänge. Herrfurth, Zeitschr. des preuß. stat. Bureaus Bd. 18 (Jahrg. 1878), S. 20. 21. und Erg.Heft VI S. 130. 131.

§ 118. Schon aus dem Inhalte der vorangegangenen Kapitel ergibt sich, daß für eine internationale Statistik der Gemeinde-Finanzen der Boden bisher nur wenig geebnet ist; vor Allem fehlt für die meisten Gebiete dieser Materie eine vergleichende Darstellung der materiellen Einrichtungen, wie sie für eine erfolgreiche Bearbeitung jener Statistik die unerläßliche Voraussetzung bildet: in der That ist zu solcher Bearbeitung wenig mehr als ein Anfang vorhanden. Was vorliegt, beschränkt sich auf die Zusammenstellung der Resultate, welche die Finanzverwaltung einer Anzahl größerer Städte ergeben hat; einen beachtenswerthen Versuch in dieser Richtung enthalten zunächst die drei Tabellen über die „Wohlhabenheit und Steuerstatistik deutscher und einiger österreichischer Städte für das Jahr 1875“, welche die Redaktion der deutschen Gemeinde-Zeitung im Jahre 1876 veröffentlichte; als ein weiterer Schritt auf derselben Bahn ist Körösi's Unternehmen, eine internationale Finanz-Statistik der großen Städte zur Darstellung zu bringen, zu verzeichnen: die Anregung zu diesem Unternehmen war von dem internationalen statistischen Kongreß ausgegangen, der in seiner neunten, in Pest abgehaltenen Versammlung ein von dem genannten Schriftsteller vorgelegtes desfallsiges Programm angenommen hatte: in Ausführung desselben publicirte Körösi zunächst eine Finanz-Statistik der größeren Städte und sodann ein Jahrbuch derselben, dessen erste fünf Jahrgänge vorliegen: diese Veröffentlichungen setzen sich zum Ziele, zunächst durch Aussonderung der durchlaufenden und der sonst zur Restitution gelangenden Posten ein gerei-

116) siehe die in Betracht kommenden Gesetze bei Wright and Hobhouse S. 66.

117) siehe u. A. v. Möller, Stadtrecht S. 267 fg., Landgem. u. Gutsh. S. 241 fg., Kr.O. v. 13. Dec. 1872 § 129, Prov.O. v. 22. Juni 1875 § 104, Herrfurth, Etats-, Kassen- und Rechnungswesen des gen. Staats S. 260.

nigtes Budget — budget vrai im Gegensatz zum budget brut — der betreffenden Großstädte herzustellen und den Inhalt dieser Budgets sodann durch Vertheilung auf eine Anzahl der Mehrheit nach sehr allgemein gefaßter Rubriken zur Anschauung zu bringen: die Städte, auf welche sich jene erste Publikation bezog, waren: Pest, Wien, Triest, München, Leipzig, Stuttgart, Frankfurt a. M., Venedig, Palermo, Lüttich, Antwerpen, Rom, Turin, Stockholm, Christiania, Bukarest, Breslau, Genua, Florenz, Boston, St. Louis, San Francisko, Berlin, London, Paris; das Jahrbuch beschränkte sich Anfangs auf einen noch engeren Kreis von Städten, der sich allmählig wieder erweitert hat. Aber diese Veröffentlichungen, so verdienstlich sie an und für sich sind, haben doch für die Beurtheilung des Zustandes des Finanzwesens der in Betracht gezogenen Städte einen nur sehr bedingten Werth: wenn schon an und für sich die Art der Abgrenzung der Kategorien der Einnahmen und Ausgaben zu manchen Bedenken Anlaß giebt, so vergrößern sich dieselben sehr erheblich, wenn berücksichtigt wird, daß die Ausfüllung der einzelnen Rubriken den Verwaltungen der betreffenden Städte überlassen geblieben und daß die bei denselben bestehende Terminologie der materiellen Ungleichheit der Einrichtungen entsprechend eine gänzlich verschiedene ist: es darf hier nur an das völlige Auseinandergehen der Grundsätze erinnert werden, die bei den Verwaltungen der verschiedenen Länder für die Abgrenzung der direkten und der indirekten Steuern gegen einander maßgebend sind. Um die ihrer materiellen Natur nach einander entsprechenden Einnahme- und Ausgabe-Gruppen der in Rede stehenden Großstädte einander gegenüberstellen zu können, würde es einer Dekomposition ihrer Budgets und einer Wiederzusammenstellung der Beträge nach gleichen Gesichtspunkten und unter Anwendung eines sehr specialisirten Schemas bedurft haben, eine Arbeit, deren Ausführung zumal bei dem geringen Grade von Vervollkommnung, zu welchem bisher die vergleichende Darstellung der Einrichtungen des kommunalen Finanzwesens entwickelt worden ist, auf die größten Schwierigkeiten stoßen würde. Der Werth jener Versuche, eine internationale Statistik herzustellen, kann hiernach für jetzt nur darin gefunden werden, daß sie die vergleichende Betrachtung des kommunalen Finanzwesens von Neuem angeregt und zur Anwendung möglichst gleichförmiger Schemata in der Statistik der einzelnen Länder einen Impuls gegeben haben. Mit Recht wird im gegenwärtigen Stadium der Sache der Schwerpunkt in die Weiterentwickelung der Statistik der einzelnen Länder gelegt: es kommt vor Allem darauf an, die nach gleichen Grundsätzen ermittelten Ergebnisse verschiedener Zeitperioden einander gegenüberzustellen und so für die Beurtheilung der Richtung, welche die materielle Entwicklung genommen hat, einen Maßstab zu finden. Auf diesem Wege zu sichereren Resultaten zu gelangen, sind neuerdings in der Mehrzahl der Staaten erhebliche Bemühungen aufgewendet worden.

Die nachfolgenden Notizen bezwecken, von der Lage der hierher gehörigen Arbeiten in den einzelnen Ländern ein Bild zu geben. Demnächst werden über den Zug der Entwickelung, wie er sich aus diesen Arbeiten ergiebt, einige Andeutungen folgen.

2. Die Lage der statistischen Arbeiten in den einzelnen Staaten.

1) England.

§ 119. Amtliche Veröffentlichungen. Als das ganze Gebiet oder größere Theile desselben umfassende Uebersichten sind in erster Linie zu nennen: the statistical abstract for the United Kingdom, die jährlichen returns on local taxation, die ebenfalls jährlichen reports des local government board und des committee of council on education; es reihen sich an die jährlichen Rechnungen der county treasurers, der high-way boards sowie die Rechnungen über die municipal borugh rates, ferner die Rechnungen des chamberlains of the City of London und des Metropolitan board of works. Von früheren Dokumenten ist besonders bemerkenswerth der Bericht Goschen's on local taxation, vom März 1871. Literatur: Vorzüglich belehrend sind die Bemerkungen in Wright and Hobhouse's vielfach citirter Schrift S. 73 fg.

Die kommunale Finanz-Statistik ist in England besonders durch die Bemühungen Goschens um die Reform der kommunalen Organisation in Fluß gekommen; die vorgenannten amtlichen Publikationen, vor allem die returns on local taxation und die reports des local government board umfassen ein reichhaltiges Material; dasselbe stellt jedoch noch keineswegs ein vollkommen genaues Bild her; ebensowenig sind die festgestellten Daten durchgehends solche, welche sich unmittelbar für die wissenschaftliche Nutzbarmachung eignen. Die Ursachen der vorhandenen Mängel lassen sich der Hauptsache nach auf folgende zurückführen. Ein sehr erhebliches Hemmniß bildet zunächst jene unübersichtliche und zu wenig einheitliche Gestaltung der kommunalen Organisation, vermöge deren die einzelnen Funktionen der lokalen Verwaltung von sehr verschieden abgestuften, räumlich einander vielfach nicht deckenden kommunalen Verbänden wahrgenommen werden; ein weiteres Hinderniß beruht darin, daß seither eine Gleichförmigkeit der Finanzperioden fehlte und daß das in den einzelnen Zweigen der kommunalen Verwaltung angenommene Rechnungsjahr ein verschiedenes war; während letzteres für die Armen-, Wege-, Gesundheits-, Graffchafts- und Städte-Verwaltung mit dem Tage Mariä Verkündigung endete, schloß es für die Schulverwaltung mit dem Michaelistage, für die Entwässerungs-, Drainirungs- und kleinerrn Genossenschaften mit dem 31. Mai, 1. Juni oder andern Zeitpunkten; eine fernere Erschwerung besteht in dem Fehlen einer rechnungsmäßigen Trennung zwischen ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben; endlich enthalten die returns keineswegs alles wichtige Material; so werden von ihnen, wie schon oben bemerkt, die vom Staate gewährten Subventionen meist nur dem Gesammtbetrage nach, nicht im Einzelnen mitgetheilt.

Nur in ihren allgemeinsten Umrissen kommt daher die Richtung der Entwickelung in den festgestellten Zahlenergebnissen zum Ausdruck. Von den nachstehenden, dem von Wright und Hobhouse zusammengestellten Material entlehnten Tabellen zeigt die erste das Wachsen des steuerbaren Grundertrages, der in die Erträge der Steuern, Staatsbeiträge, Anleihen und anderen Einnahmequellen specialisirten Einnahme, der Ausgabe sowie des von letzterer durch die Verzinsung und Amortisation von Anleihen absorbirten Antheils; endlich des Betrages der ausstehenden Anlehen in ungetrennter Summe für alle Kategorien von Kommunalkörpern zusammen: die zweite läßt sodann ersehen, wie jenes Wachsthum der Steuererträge und der Darlehens-Verschuldung sich auf städtische, ländliche und gemischte Kommunalverbände bezw. Verwaltungsaufgaben vertheilt.

Tabelle I.

Betreffend Einnahmen, Ausgaben und Anlehen der kommunalen Korporation [118]).

Bezeichnung der Positionen.	Jahr 1867/68 Pf. St.	Jahr 1873/74 Pf. St.	Jahr 1879/80 Pf. St.	Jahr 1881/82 Pf. St.
Einnahmen aus:				
1) Steuern	16,430,000	19,773,000	25,694,000	27,891,000
2) Beiträge des Staats	951,000	1,001,000	2,732,000	2,706,000
3) Anlehen	4,449,000	6,687,000	12,165,000	13,019,000
4) Andere Quellen	3,208,000	4,672,000	7,047,000	7,649,000
Gesammt-Einnahme	25,038,000	32,133,000	47,638,000	51,400,000
Gesammt-Ausgabe	25,002,000	31,318,000	46,872,000	50,418,000
hiervon kommen auf Verzinsung und Tilgung an Anlehen	" "	4,415,000	8,634,000	11,627,000
Gesammtbetrag der ausstehenden Anlehen am Ende des Finanzjahrs	33,180,000	59,647,000	107,042,000	120,721,000
Gesammtbetrag des zur Komm.-steuer veranlagten steuerbaren Einkommens	100,669,000	115,647,000	133,770,000	139,636,000

Tabelle II.

steuerbares Reineinkommen, Einnahmen aus Steuern, ausstehende Anlehensschulden in Pf. St., geschieden nach städtischen, ländlichen und gemischten Gemeinde-Verbänden und Zwecken [119]).

Bezeichnung der Positionen.	Jahr 1867/68 Pf. St.	Jahr 1873/74 Pf. St.	Jahr 1879/80 Pf. St.	Jahr 1881/82 Pf. St.
A) Einnahmen u. s. w. städtischer Korporationen und Verbände bezw. für städt. Verwaltungsaufgaben (einschließlich der borough rate, der borough police rate, der urban sanitary rate)				
1) Steuerbares Reineinkommen		39,000,000	52,894,000	55,449,000
2) Einnahme aus Steuern	3,008,000	5,317,000	9,585,000	10,508,000
3) Gesammtbetrag der ausstehenden Schulden und Anlehen am Ende des Finanzjahrs	16,580,000	35,115,000	67,864,000	75,995,000

118) entnommen aus Wright and Hobhouse, local government S. 80 fg 119) s. ebendas. S. 82 fg.

Bezeichnung der Positionen.	Jahr 1867/68 Pf. St.	Jahr 1873/74 Pf. St.	Jahr 1879/80 Pf. St.	Jahr 1881/82 Pf. St.
B) Einnahmen u. s. w. ländlicher Korporationen und Verbände bezw. für ländliche Verwaltungszwecke, einschließlich der county rate, county police rate, der ländlichen Wege- und Gesundheitssteuer				
1) steuerbares Reineinkommen		53,191,000	57,308,000	56,661,000
2) Einnahme aus Steuern	2,879,000	3,519,000	3,611,000	3,744,000
3) Gesammbetrag der ausstehenden Schulden und Anlehen am Ende des Jahres	2,694,000	3,153,000	3,823,000	4,372,000
C) Einnahme u. s. w. gemischter Verbände bezw. für gemischte oder nicht auszusondernde Ausgaben (Armen-, Schulwesen, Friedhofs-, Drainirungs-, Entwässerungs- und Deichverbände)				
1) Einnahmen aus Steuern	8,225,000	8,771,000	9,708,000	10,589,000
2) Betrag des Schuldenstandes am Ende des Finanzjahrs	4,100,000	8.561,000	18,288,000	21,073,000

Es ergiebt sich hieraus das bemerkenswerthe Resultat, daß der bei Weitem größere Theil jenes Wachsthums auf diejenigen Verwaltungsaufgaben, welche oben als städtische charakterisirt worden sind, der geringere auf die ländlichen entfällt: eine mittlere Stellung nehmen in Betreff der Antheilnahme an bezeichnetem Wachsthum die beiden Elementen des kommunalen Organismus gemeinsamen Aufgabenkreise ein.

2) Frankreich.

Amtliche Veröffentlichungen. Rapport adressé au ministre de l'intérieur et des cultes sur la situation financière et materielle des communes en 1877, Paris 1881. Seit 1878: La situation financière des communes de France et d'Algérie, bisher 6 Jahrgänge, der letzte 1883. Annuaire statistique de la France, herausgegeben vom Handelsministerium, bis 1884 7 Jahrgänge, in den betr. Abschnitten. — Literatur: Vorzugsweise M. Block, annuaire d'économie politique et de statistique; für Paris insbesondere H. de Pontich, administration de la ville de Paris (ouvrage publié sous la direction de M. Block) Paris 1884.

§ 120. Schon unter dem zweiten Kaiserreich wurden wiederholte Anläufe zur Herstellung einer kommunalen Finanz-Statistik gemacht: die Ergebnisse der für die Jahre 1862 und 1868 veranstalteten desfallsigen Aufnahmen fanden in den im Anschluß an diese Aufnahmen unter dem Titel: situation financière des communes erschienenen Bearbeitungen Veröffentlichung. Weitere Aufnahmen erfolgten in den Jahren 1871 und 1877; von diesen hatte die erstere den eingeschränkteren Zweck einer Feststellung der Lasten, welche durch die Kriegsereignisse den Gemeinden erwachsen waren, und der Finanzlage, welche hieraus sich für dieselben ergeben hatte; nach einem umfassenderen Plan, einer Anordnung des Finanzgesetzes vom Jahre 1877 entsprechend, erfolgte die zweite, deren Ergebnisse in einem im Jahre 1881 veröffentlichten Bericht — es ist dies der oben an erster Stelle erwähnte rapport — an den Minister des Innern zusammengestellt wurden; die Ergebnisse sind nach Departements, für diejenigen 260 Gemeinden aber deren ordentliche Einnahme in den Jahren 1875 - 1877 mindestens 100,000 Fr. betrug, außerdem noch in specialisirter Weise zusammengestellt; Paris ist ausgesondert und zum Gegenstande besonderer Darstellung gemacht; den Uebersichten über Einnahme und Ausgabe schließen solche über das Gemeinde-Vermögen und dessen Benutzung, über die Gemeinde-Anstalten und den Schuldenstand der Kommunen sich an: eine Vergleichung mit den Resultaten der früheren Aufnahmen hat, da die Schemata nicht überall übereinstimmten, nur bei einzelnen Hauptergebnissen stattfinden können. Die ebenfalls oben erwähnte seit 1878 erscheinende situation financière des communes ist eine mehr summarische Uebersicht, deren Werth für die Beurtheilung der Verhältnisse wegen des zur Anwendung gebrachten, nur wenig specialisirten Schemas ein eingeschränkter ist; dankenswerth ist es, daß dieselbe einige auf die Wirthschaft der Departements bezügliche Notizen enthält, die jedoch zur Herstellung eines Gesammtbildes ebenfalls nicht ausreichen.

In den nachstehenden Tabellen wird der Versuch gemacht, einige der wichtigsten auf die Finanzwirthschaft der Gemeinden bezüglichen Ergebnisse zur Anschauung zu bringen: es werden in der Tabelle I die Resultate der Jahre 1871 (bezw. für Paris 1868) und 1877 und zwar ebenso bezüglich der Gesammt-Einnahme und ihrer wichtigsten Kategorieen wie

der Gesammt-Ausgabe einander gegenübergestellt; die Tabelle II vergegenwärtigt sodann das Verhältniß des Anwachsens des Schuldenstandes sowohl für — mit Ausschluß von Paris — sämmtliche Gemeinden und für die Gemeinden mit einer ordentlichen Jahres-Einnahme von mindestens 100,000 Fr. insbesondere als auch für Paris.

Tabelle 1.

Die Entwickelung der Einnahmen und Ausgaben betreffend [119]).

Bezeichnung der Positionen.	Alle Gemeinden außer Paris		Paris		
I. Einnahmen.	1871 Fr.	1877 Fr.	1868 Fr.	1877 Fr.	1883 nach dem Budget [120]) Fr.
1) ordentliche	313,169,350	407,348,912	150,396,663	217,505,136	
2) außerordentliche	226,416,910	288,380,346	47,296,715	78,927,552	
zusammen	539,586,260	695,729,258	197,693,378	296,532,688	
hievon entfallen auf					
1) Zuschläge zu den 4 direkten Staatssteuern	97,612,270	116,082,816	2,102,069	22,172,271	21,876,100
2) den Oktroi	86,387,500	124,572,269	103,267,878	128,553,908	143,140,000
3) Anlehen		148,641,712	39,000,000	56,602,070	12,637,220
4) Staats- und Departemental-Subventionen		18,573,659			
II. Ausgaben.					
1) ordentliche	276,187,190	354,270,224	113,167,996	199,209,992	
2) außerordentliche	244,314,970	322,511,777	95,503,767	48,231,805	
zusammen	520,502,160	676,782,001	208,671,763	239,169,836	253,663,340
hievon auf Verzinsung und Tilgung von Anlehen entfallend		173,396,689	32,747,136	101,533,293	87,300,843

Tabelle II.

Die Entwickelung des Schuldenstandes der Gemeinden betreffend [121]).

Bezeichnung der Positionen.	Alle Gemeinden außer Paris			Gemeinden mit einer ordentlichen Einnahme von 100,000 Fr. und mehr.	Paris	
	1. Juli 1869 Fr.	31. März 1872 Fr.	31. März 1878 Fr.	31. März 1878 Fr.	31. März 1870 Fr.	31. März 1876 Fr.
1) Betrag der autorisirten Anlehen mit der Ausloosungs-Prämie			1,049,737,623	789,666,572		1,716,190,100
2) Betrag der realisirten Anlehen	562,118,564	761,146,645	1,005,934,950	764,199,393		
3) hievon zurückgezahlt	104,118,499	146,356,325	314,050,790	234,742,388		141,729,600
4) daher noch ausstehend	458,000,065	614,790,320	691,884,160	529,457,005	1,007,033,095	1,574,460,500
5) andere — nicht aus Anlehen herrührende — Schulden	60,029,406	96,064,415	65,593,623	35,432,520	3,869,456,930	413,816,023
6) Gesammbetrag der Verschuldung	524,029,471	710,854,735	757,477,783	564,889,520	1,376,490,325	1,988,276,523
7) Zahl der mit Anlehen oder anderen Schulden belasteten Gemeinden	13,118	19,890	17,979	254		

Es ergiebt sich hieraus zwischen den Jahren 1871/72 (bezw. 1868/69) und 1877/78 eine verhältnißmäßig erhebliche Steigerung der Einnahme wie der Ausgabe und ebensowohl im Ordinarium wie im Extraordinarium; ein wesentlicher Theil des Wachsthums der Einnahmen entfällt auf die Steuern, von denen jedoch der dem Oktroi entnommene Betrag eine stärkere

119) entnommen aus den Tabellen des rapport sur la sit. des comm. S. IV, XX, XLIX fg. unter thunlichster Aussonderung der Reste und Einnahme-Ueberschüsse aus früheren Finanzperioden.

120) siehe Pontich, administration de la ville de Paris S. 111 fg.

121) aufgestellt nach den Tabellen und Angaben Rapport S. XXXII, LI.

Zunahme zeigt als der Ertrag der direkten Steuern; ferner ergiebt sich für die Jahre 1869 bis 1878 eine erhebliche Erhöhung des Schuldenstandes, von der jedoch der bei Weitem größte Theil auf die Zeit von 1869—1872 entfällt; von dem am 31. März 1878 vorhanden gewesenen Schuldenstande kamen mehr als zwei Drittel auf die größeren, mit einer ordentlichen Jahreseinnahme von 100,000 und mehr Fr. versehenen Gemeinden: es erhellt hieraus, daß der weitaus größere Theil der Anlässe zur Anlehensaufnahme in dem Aufgabenkreise der besonderen städtischen Interessen seine Basis hat. Im Vergleich zu England ist das Wachsthum der meisten Zahlen, namentlich der auf die Erhöhung des Schuldenstandes bezüglichen, zumal seit 1872 ein weniger rapides: zum großen Theil ist die Ursache hievon jedoch wohl darin zu suchen, daß schon die vorangegangene Periode des zweiten Kaiserreichs den dem besonderen Aufgabenkreise der Großstädte angehörigen Unternehmungen einen sehr lebhaften Impuls gegeben und daß mit den übrigen Lasten durch die vorangegangenen Kriegsereignisse auch der Schuldenstand der Gemeinden eine anormale Steigerung erfahren hatte.

Nach der Zahl der Zuschläge zu den 4 direkten Steuern klassificirten sich im Jahre 1883 die Gemeinden folgendermaßen: es betrug diese Zahl

weniger als 15	in 4530	Gemeinden,
15—30	„ 8570	„
31—50	„ 9506	„
51—100	„ 9938	„
über 100 Cts.	„ 3553	„

Die Zahl der in den Departements erhobenen Zuschlags-Centimes variirt zwischen 42,82 (Lozère) als dem niedrigsten und 90,50 (Haute Savoie) als dem höchsten Betrage.

3) Belgien.

Amtliche Veröffentlichungen. Situation financière des communes 1865 et en 1875, Bruxelles 1883 (besonders und in Band XV des Bulletins der statistischen Central-Kommission und Annuaire statistique de la Belgique, herausgegeben vom Ministerium des Innern, bis 1883 14 Jahrgänge.

§ 121. In Belgien haben Aufnahmen der Finanzstatistik der Gemeinden in den Jahren 1865, 1870 und 1875 stattgefunden; die Vergleichung der Ergebnisse von 1865 und 1875 bildet den Gegenstand einer eingehenden, vom Ministerium des Innern im Jahre 1883 veröffentlichten Bearbeitung, welche die Beträge der Einnahmen und Ausgaben der gedachten Jahre nach Kategorien wie nach Gemeinden gesondert einander gegenüberstellt; beigefügt ist eine Uebersicht des Grundbesitzes und des Schuldenstandes. Die wichtigsten auf die Bewegung der Einnahme- und Ausgabe-Beträge bezüglichen Zahlen vergegenwärtigt die nachfolgende Tabelle.

Tabelle I.
betreffend die Entwickelung der Einnahmen und Ausgaben in den Gemeinden [122]).

Bezeichnung der Positionen.	1865 Fr.		1875 Fr.	
ordentliche Einnahme		39,849,611		72,926,365
Darunter				
1) Zuschläge zu den direkten Staatssteuern	4,166,454		8,949,973	
2) Antheil am Kommunal-Fonds	16,895,246		24,281,445	
3) besondere kommunale Personalsteuern	3,050,868		2,928,874	
4) taxes (besondere indirekte Kommunalsteuern, kommunale Grund-Aufwandssteuern, Gebühren u. s. w. umfassend	176,435		5,071,731	
außerordentliche Einnahme.			50,418,168	124,068,927
Darunter:				
Beiträge (Subventionen) des Staats und der Provinzen	7,082,471,401		15,471,401	
Gesammt-Einnahme		90,267,779		196,995,292
ordentliche Ausgabe		38,589,914		57,544,539
Außerordentliche Ausgabe		34,760,205		103,894,935
Gesammt-Ausgabe		73,350,119		161,439,474

122) nach den in der situation financière des communes S. 10 fg. befindlichen Tabellen zusammengestellt.

Zu einer Vergleichung mit den oben bezüglich Englands und Frankreichs mitgetheilten Ergebnissen eignen sich diese Zahlen-Angaben nicht ohne Weiteres, da die Gruppirung in der belgischen Statistik eine andere als in der jener Länder ist; so werden in letzterer die Beiträge und Subventionen des Staats und der Provinzen zur außerordentlichen Einnahme gerechnet, welche zugleich die Ueberschüsse früherer Finanzperioden und die Einnahme-Reste mit umfaßt, die zusammen mit der Einnahme aus der Veräußerung von Grundstücken und Renten, aus der Einziehung ausgeliehener Kapitalien und aus der Aufnahme von Anlehen in ungetrennter Summe ausgeworfen sind; andererseits werden zur außerordentlichen Ausgabe u. A. auch die bloßen Annehmlichkeitszwecken dienenden Ausgaben gerechnet. Der Kapitalbetrag der ausstehenden aus Anlehen herrührenden Schulden belief sich am Ende des Finanzjahres 1875 auf 435,124,482, der der übrigen Schulden auf 26,289,137 Fr. Da der Betrag für einen früheren Zeitpunkt nicht festgestellt ist, fehlt die Möglichkeit, das Verhältniß des Anwachsens des Schuldenstandes und der noch ausstehenden Anlehensverbindlichkeiten insbesondere in Ziffern nachzuweisen; das erhebliche Wachsthum der außerordentlichen Ausgabe läßt indessen wohl mit Sicherheit darauf schließen, daß zwischen den Jahren 1865 und 1875 eine erhebliche Erhöhung des Schuldenstandes stattgefunden hat. — Die Bewegung der Einnahme, Ausgabe und des Schuldenstandes der Provinzen in den wichtigsten Positionen ergiebt die hier folgende Tab. II.

Tabelle II.
Die Entwickelung der Einnahme, der Ausgabe und des Schuldenstandes der Provinzen betreffend [123]).

Bezeichnung der Positionen.	1850 Fr.	1860 Fr.	1870 Fr.	1880 Fr.	1881 Fr.
I. Einnahmen					
darunter					
1) Zuschläge zu den dir. Staatssteuern		4,775,080	8,259,437	10,938,638	10,094,819
2) Hundesteuer		451,255	704,384	1,166,059	1,155,471
3) Steuer vom Kleinhandel mit Tabak und alkoholischen Getränken			100,570	1,484,928	1,526,265
4) Jagdscheingebühren			86,768	111,000	115,700
5) Anlehen		270,618	149,803	182,905	186,351
II. Ausgaben		4,576,941			
darunter für			7,471,404	10,396,475	10,122,920
Schulwesen		668,310	1,757,799	2,292,369	2,709,366
Straßen- und Wegewesen		1,328,252	2,354,265	3,295,874	3,724,191
Verzinsung und Tilgung an Anlehen			815,645	1,318,829	1,388,445
Schuldenstand am 31. Dec.	9,450,000	9,450,000	15,162,118	19,257,094	19,380,862

Im Jahre 1878 erreichte der Schuldenstand mit 19,584,449 Fr. seine größte Höhe. Von da ist er wieder herabgegangen.

4) Deutschland.

Amtliche Veröffentlichungen: siehe die im Unter-Abschnitt a und b bei Preußen und Baiern und die oben — S. 622 — erwähnten. Literatur: v. Tschoppe, Beiträge zur Finanz-Statistik der Gemeinden in Deutschland in Conrad's Jahrb. für Nat.Oek. u. Stat. N. F. Bd. X. S. 532 fg.

Die Bearbeitung der kommunalen Finanz-Statistik ist in den einzelnen Staaten seither eine sehr ungleiche gewesen; bei dem außerordentlichen Umfange des vorhandenen Materials wird es genügen müssen, des Zustandes dieser Bearbeitung für Preußen und Baiern hier Erwähnung zu thun. Insbesondere

1. Preußen.

Amtliche Veröffentlichungen. Aus der Zahl der älteren Publikationen sind zu erwähnen: Die Uebersichten Jahrg. III. S. 3—7 der Zeitschr. des königl. preuß. stat. Bureaus und Heft XXXV. der preuß. Statistik; die neueren Publikationen bestehen in den von Herrfurth theils allein theils im Verein mit anderen Mitgliedern des Ministeriums des Innern bezw. des stat. Bureaus — Studt, v. d. Brincken, v. Tschoppe — veröffentlichten Beiträgen zur Finanz- bezw. zur Abgaben-Statistik der Gemeinden, Kreise, Korporationen: siehe dieselben in der Zeitschr. des stat. Bureaus Jahrg. XVIII, Heft 1 S. 3 fg. und den Ergänzungsheften zu dieser Zeitschrift VI, VII, IX und XVI; ferner den Aufs. v. Tschoppe's „Vergleichende Darstellungen aus der Finanz-Statistik der preuß. Gemeinden für das Jahr 1883/84 Zeitschr. Jahrg. XXIV, S. 203 fg. Ferner die periodischen statistischen Publikationen einzelner großen Städte zum Theil — Berlin, Dresden — in Form besonderer statistischer Jahrbücher. — Literatur: Insbes. Gerstfeld, Städtefinanzen in Preußen in Schmollers

123) Aus dem Annuaire statistique Th. XIV. S. 294. 295.

staats- und socialwissenschaftlichen Forschungen Bd. IV Heft 1, Berlin 1882; sowie zahlreiche hierher gehörige Aufsätze in Stolps deutscher Gemeindezeitung.

Die Statistik der kommunalen Finanzen hat hier durch die verdienstvolle Initiative und die unermüdliche Beharrlichkeit Herrfurths in neuerer Zeit einen erheblichen Grad von Durchbildung erhalten; ungeachtet der besonderen Schwierigkeiten, welche gerade in Preußen die zwischen den einzelnen Landestheilen bestehende Ungleichförmigkeit der Kommunal-Verfassung einem solchen Unternehmen entgegensetzt, läßt sich behaupten, daß wenigstens in Ansehung der Finanzen der Ortsgemeinden von größeren Staaten zur Zeit Preußen die am breitesten angelegten und am zweckmäßigsten zu einer Uebersicht verarbeiteten Ermittelungen besitzt. Derartige Ermittelungen liegen aus neuerer Zeit in Ansehung sowohl der Gemeinden als der Kreise vor und sind die auf erstere bezüglichen Ermittelungen nach manchen Richtungen hin auch auf die oben als Specialgemeinden bezeichneten, neben den Ortsgemeinden stehenden örtlichen Korporationen ausgedehnt worden; dagegen fehlt es in Betreff der Provinzen und kommunalständischen Verbände an einer der gegenwärtigen Lage der Verhältnisse entsprecheuden Zusammenstellung; die letzte auf die Provincial-Verbände bezügliche desfallsige Veröffentlichung ist die im Heft XXXV der preußischen Statistik unter dem Titel „Finanz-Statistik der Kreise und Provincial-Verbände für das Jahr 1869" publicirte Arbeit. Die bei Weitem eingehendste und häufigste Behandlung hat das Finanzwesen der Gemeinden erfahren; die bezüglichen Bearbeitungen stehen zum Theil im Zusammenhang nit den Reform-Projekten, welche in Ansehung der Gesetzgebung über die Kommunalbesteuerung verfolgt wurden; den Anstoß zu denselben hat, nachdem die früheren Versuche ein den Anforderungen einigermaßen genügendes Material nicht zu Tage gefördert hatten, eine am 26. Nov. 1869 vom Abgeordnetenhause gefaßte Resolution gegeben, in der der Wunsch der Herstellung einer vollständigen Kommunal-Finanzstatistik ausgesprochen wurde. Es liegen Aufnahmen aus den Jahren 1871, 1876, 1878, 1881 und 1883 vor, deren Ergebnisse, weil die zur Anwendung gelangten Schemata in einzelnen Punkten sich deckten, hier und da mit einander haben verglichen werden können; der Plan der Erhebungen hat sich hierbei dergestalt erweitert, daß die letzte der Aufnahmen — also die im Jahre 1883 veranstaltete — die aus den Voranschlägen pro 1883/84 sich ergebenden Beträge der Soll-Einnahme und Ausgabe der Stadt- und Landgemeinden umfaßt; nur die Einnahmen und Ausgaben der selbstständigen Gutsbezirke fehlen, da sich bei diesen, wie schon angedeutet, Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Wirthschaft von denen der privaten nicht trennen lassen. Die Aufnahme von 1871 bezog sich lediglich auf die Stadt- und Fleckensgemeinden, die von 1878 auf die Gemeinden von mehr als 10,000 Einwohnern; es beschränkten sich jedoch die Ermittelungen des letztgedachten Jahres nicht auf die Einnahmen und Ausgaben, sondern es begriffen dieselben vielmehr auch den Vermögens- und Schuldenstand in sich. Die Aufnahmen von 1876 und 1881 hatten die Gemeindesteuern, die des letztgenannten Jahres zugleich die Korporationsabgaben zum Gegenstande. Bezüglich der Kreise haben seit 1869 zwei weitere finanzstatistische Aufnahmen — im Jahre 1878 und im Jahre 1881 — stattgefunden, von denen die erstere sich auf die Einnahme und Ausgabe sowie den Vermögens- und Schuldenstand der Kreise, die letztere sich ausschließlich auf die Kreisabgaben erstreckte. Die Veröffentlichung der Ergebnisse ist durch die oben allegirten Publikationen des preuß. statistischen Bureaus erfolgt: eine in einzelnen Punkten weiter specialisirende Bearbeitung derjenigen Ergebnisse der Aufnahme von 1878 und 1881, welche sich auf Stadtgemeinden von mehr als 20,000 E. beziehen, ist in Gerstfeld's vorallegirter Schrift enthalten.

Nur einige der wichtigsten Zahlen haben in den hier nachfolgenden Tabellen Aufnahme finden können: von ihnen enthält die erste die Specialisirung der aus den Voranschlägen für das Jahr 1883/84 sich ergebenden Einnahmen und Ausgaben der Stadt- und Landgemeinden sowohl nach der Gliederung der Materien als nach der Scheidung in ein ordentliches und außerordentliches Budget: leider lassen in dieser Specialisirung die Resultate der letzten Aufnahme mit denen der früheren sich nicht vergleichen, da für diese entsprechende Rubriken nicht Anwendung gefunden haben: eine solche Vergleichung ist lediglich bezüglich des Ertrages der Gemeinde-Abgaben möglich, bezüglich dessen die Ergebnisse in der Tabelle II unter Scheidung der Stadt- und Landgemeinden nach den Aufnahmen für die Jahre 1876, 1880/81 und 1883/84 neben einander gestellt worden sind: die Tabelle III enthält die Beträge der Kreisabgaben für die Jahre 1877/78 und 1880/81.

Tabelle I und II siehe Seite 676 und 677.

Tabelle III.[124] Betrag der Kreisabgaben in den Jahren 1877/78 und 1880/81.

Gebiet	Sollbetrag der im Jahre 1880/81 aufzubringenden Kreissteuern			Gesammtbetrag der Kreissteuern pro 1877/78	Mithin pro 1880/81 mehr
	Zuschläge zu den direkten Staatssteuern	Besondere Kreissteuern	Gesammtbetrag		
Staat	24,514,270	1,361,864	25,876,134	22,800,430	3,075,704
Gebiet der Kreisordnung vom 13. Dec. 1872	14,190,484	362,509	14,552,993	12,994,386	1,558,607
Die übrigen Landestheile	10,323,786	999,355	11,323,141	9,806,044	1,517,097

124) entnommen aus Erg.heft IX der Zeitschr des stat. Bür. S. 134. 135.

Die Tabelle I läßt ersehen, daß unter den Ausgabepositionen der laufenden Verwaltung die des Unterrichts- und des Armenwesens sowie die für gemeinnützige Anstalten und für Verkehrs-Anlagen von hervortretender Bedeutung sind: während indessen die ersten beiden Ausgabe-Positionen bei Stadt- und Landgemeinden eine nicht beträchtlich variirende Quote der Gesammtausgabe bilden, nehmen in den Städten die gemeinnützigen Anstalten eine ungleich größere Quote dieser Ausgabe als auf dem Lande in Anspruch, wogegen in den Landgemeinden die auf die Verkehrsanlagen entfallende Quote der Gesammtausgabe beträchtlich größer als in den Städten ist: es entspricht das den Ansichten, welche oben über die wachsende Bedeutung des in den städtischen Sonderinteressen begründeten Ausgabenkreises entwickelt worden sind. Aus den Zahlen der Tabelle II geht hervor, daß das Wachsthum des Betrages der Gemeindeabgaben und des von denselben auf den Kopf der Bevölkerung entfallenden Antheils vom Jahre 1876 bis zum Jahre 1883/84 nur ein geringes gewesen ist und daß von diesem Wachsthum der erheblich größere Theil auf die Stadtgemeinden entfällt; auf den Kopf der Bevölkerung kommen im letztgedachten Jahre in den Landgemeinden 4,02, in den Stadtgemeinden von 10,000 und mehr Einwohnern 14,36 Mark: bei Hinzufügung der sogenannten Korporationsabgaben einschließlich der Abgaben zu Provincial- und Kreiszwecken erhöhen sich diese Zahlen auf 5,84 bezw. 15,12 Mark[124a]). Die Tabelle III ergiebt, daß unter den Kreissteuern selbstständige Kreisabgaben nur eine völlig zurücktretende Stellung einnehmen und daß vom Jahre 1877/78 bis zum Jahre 1880/81 eine wohl durch die größere Ausdehnung der von den Kreisen zu unterhaltenden Verkehrsanlagen zu erklärende Erhöhung der Kreisabgaben, welche sich auf die sogenannten Kreis-Ordnungs-Provinzen und die anderen Provinzen ziemlich gleich vertheilt, stattgefunden hat.

2. Baiern.

Amtliche Veröffentlichungen: G. Mayr, Beiträge zur Statistik der Gemeindebesteuerung in Bayern, Zeitschr. des Königl. bayr. stat. Bureaus, Jahrg. X, S. 268 und Jahrg. XII, S. 22 fg.; sodann die Fortsetzung dieser Artikel von v. Müller in derselben Zeitschr. Jahrg. XIV, S. 167 und Jahrg. XV, S. 69 fg. — M. Seydel, zur Finanz-Statistik der größeren Städte Bayerns, Zeitschr. Jahrg. XII, S. 100 fg.

§ 122. Die eben erwähnten Veröffentlichungen beschränken sich auf eine Darstellung derjenigen Ergebnisse, welche sich auf die von den Gemeinden erhobenen direkten Steuern beziehen: eine Ausnahme machen die zwölf größten Städte: München, Nürnberg, Augsburg, Würzburg, Regensburg, Bamberg, Fürth, Kaiserslautern, Bayreuth, Hof, Landshut und Speyer, bezüglich deren der Aufsatz von M. Seydel eine specialisirende Darstellung der die Gesammt-Einnahme und Ausgabe, die Einnahme und Ausgabe für die einzelnen Verwaltungszweige, die Erträge der direkten und der indirekten Steuern, den Vermögens- und Schuldenstand betreffenden Ergebnisse enthält; jenen Stadtgemeinden angereiht ist die Stadt Rosenheim, deren in mancher Hinsicht eigenartige Verhältnisse dem Verfasser ein besonderes Interesse darzubieten schienen. Bearbeitungen einer Finanzstatistik der Distriktsgemeinden und der Kreise sind, soweit hat ermittelt werden können, in neuerer Zeit nicht veröffentlicht worden. Von den nachfolgenden Tabellen stellt die erste die Bewegung des Gesammtbetrages der Gemeindesteuern dar; es interessirt besonders die Thatsache, daß die Zunahme des Gesammtbetrages von 1878 bis 81 eine geringfügige gewesen und daß die Proportion derselben über die des Wachsthums des Ertrages der Staatssteuern nicht hinausgegangen ist; werden die den Bezirksämtern nicht unterstellten, also größeren Städte ausgeschieden, so ist sogar eine Ermäßigung des absoluten Betrages vorhanden, eine Ermäßigung, die in dem Verhältniß zum Ertrage der Staatssteuern noch stärker hervortritt. Demnächst zeigt das Jahr 1881 gegen 1880 einen Rückgang des Gesammt-Steuerbetrages. Es widerlegt sich hierdurch die Behauptung, daß die Belastung der kleineren Stadtgemeinden und der Landgemeinden im Ganzen in neuerer Zeit eine Erhöhung erfahren habe, da im Gegentheil eine Ermäßigung stattgefunden hat. Dagegen ergiebt die Tabelle II, daß in den zwölf größten Städten die Gesammteinnahme und die Einnahme aus den Steuern insbesondere sowie ferner die Gesammtausgabe sich in dem Zeitraum von 1860/70 bis 1877 nahezu verdoppelt hat, wogegen eine Erhöhung des Werthes des Vermögens im Verhältniß beinahe von 2—5, eine Erhöhung des Schuldenstandes im Verhältniß etwa von 3—7 eingetreten ist. Offenbar sind diese Erhöhungen zum größeren Theile auf Rechnung der Ausdehnung zu setzen, die gerade in der bezüglichen Zeitperiode die den besonderen städtischen Wohlfahrts-Aufgaben dienenden Veranstaltungen und die zur Begründung und Unterhaltung derselben erforderlichen Aufwendungen erfahren haben. Dagegen zeigt die Belastung der Ortsgemeinden, zumal der kleineren unter ihnen, durch direkte Steuern eine große Ungleichmäßigkeit: es waren im Jahre 1881: 805 Gemeinden ohne Umlagen, 2846 mit Umlagen von 1—50, 2859 mit 51—100, 1633 mit 101—250, 173 mit 251—500 und 16 mit über 500 Procent Zuschlägen zu den direkten Staatssteuern vorhanden.

124a) v. Tschoppe, Ztschr. des preuß. stat. Bureaus Jahrg. XXIV S. 220 fg.

Zu 1) — Preußen. — Tabelle I.[126])

Die Gliederung der Einnahmen und Ausgaben der Stadt- und Landgemeinden für das Jahr 1883/84 nach

Kategorie der Ausgaben bezw. Einnahmen	Preußische Stadtgemeinden einschließlich Berlin (9,468,565 Einw.)				Sämmtliche preußische Stadtgemeinden ausschließlich Berlin (8,346,235 Einw.)				Sämmtliche preußische Landgemeinden (15,723,675 Einw.)			
	Ausgabe	Darunter extraordinär	Brutto-Einnahme	Darunter extraordinär	Ausgabe	Darunter extra-ordinär	Brutto-Einnahme	Darunter extra-ordinär	Ausgabe	Darunter extra-ordinär	Einnahme	Darunter extra-ordinär
1) für allgemeine staatliche Zwecke	17,814,888	895,390	5,223,217		13,991,982	895,390	4,057,399		7,351,756	396,825	1,041,775	
2) für Verkehrsanlagen	31,921,119	9,288,100	6,877,552		24,287,762	8,846,550	4,863,873		18,464,091	3,989,301	2,418,804	
3) für gewerbliche Anlagen zu Gemeindezwecken und zu gemeinnützigen Anstalten	33,778,356	10,283,312	59,950,151		32,708,037	7,529,138	35,654,535		873,633	302,438	244,181	
4) für Wohlthätigkeits- und Armen-Anstalten und für Wohlthätigkeit und Armenpflege überhaupt	35,864,765	1,487,555	11,478,446		27,935,041	1,480,800	10,480,542		12,901,534	407,940	2,064,579	
5) für Unterrichtszwecke	61,986,539	5,247,509	19,882,050		52,265,249	4,506,570	18,228,957		92,854,921	1,818,392	5,775,780	
6) für die allgemeine Gemeindeverwaltung mit Einschluß der Kosten für besondere Verwaltungszweige	24,073,605	1,049,375	1,646,362		19,458,757	1,049,335	1,379,888		13,284,821	234,293	533,174	
7) für Verzinsung und Tilgung der Gemeindeschulden	26,923,981	1,603,304			25,302,865	1,597,304			7,721,854	786,640		
8) aus dem nutzbaren Vermögen	3,065,421		12,234,658		2,819,425		11,791,719		6,937,118		20,169,832	932,239
9) aus Steuern			108,493,468	23,041			84,013,027				63,221,917	
10) sonstige Ausgaben und Einnahmen	11,049,250	1,623,006	7,747,783	3,435,147	14,801,687	1,422,706	6,814,356	2,804,184	10,496,814	1,677,240	5,726,878	1,966,833
11) zusammen	272,210,777	31,477,411	252,879,810	3,924,385	215,301,358	27,327,853	196,000,391	3,293,422	100,882,542	9,613,069	101,196,891	2,899,072
12) besondere Korporationsabgaben			8,442,482				8,143,196				28,617,385	

Zu 1) — Preußen. — Tabelle II.[127])

Vergleichende Uebersicht der Gesammtbeträge der Gemeinde-Abgaben bezw. der auf den Kopf der Bevölkerung entfallenden Durchschnittsbeträge in den Stadt- und Landgemeinden für die Jahre 1876, 1880/81 und 1883 84.

Bezeichnung des vormaligen Gebiets	Betrag der Gemeinde-Abgaben im Jahre 1876 (1875)						Betrag der Gemeinde-Abgaben im Jahre 1880/81						Betrag der Gemeinde-Abgaben im Jahre 1883/84					
	Stadtgemeinden		Landgemeinden		zusammen		Stadtgemeinden		Landgemeinden		zusammen		Stadtgemeinden		Landgemeinden		zusammen	
	überhaupt	pro Kopf	überhaupt	pro Kopf	überhaupt	pro Kopf	überhaupt	pro Kopf	überhaupt	pro Kopf	überhaupt	pro Kopf	überhaupt	pro Kopf	überhaupt	pro Kopf	überhaupt	pro Kopf
	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.
Staat einschl. Berlin	84,077,062	9,58	55,181,181	3,70	139,258,243	5,88	99,754,021	10,53	59,225,521	3,76	158,979,542	6,30	108,493,068	11,46	63,221,917	4,02	171,714,985	6,82
Staat ausschl. Berlin	64,908,002	8,21	55,181,181	3,70	119,268,183	5,25	76,785,900	9,19	59,225,521	3,76	136,011,421	5,68	84,013,027	10,07	63,221,917	4,02	147,234,944	6,12

Zu 2) — Baiern. — Tabelle I.[125])

Betrag der direkten Gemeindesteuern in den Jahren 1876, 1878, 1880 und 1881.

Gebiet	Jahr	Unmittelbare (d. h. nicht unter den Bezirksämtern stehende Städte)		Landgemeinden und unter den Bezirksämtern stehende Städte		Zusammen	
		Gesammtbetrag der dir. Gemeindesteuern	In Proc. der Staatssteuern	Gesammtbetrag der dir. Gemeindesteuern	In Proc. der Staatssteuern	Gesammtbetrag der dir. Gemeindesteuern	In Proc. der Staatssteuern
		M.		M.		M.	
Königreich	1876	3,056,052,46	71	11,110,264,82	71	14,166,317,78	71
	1878	4,531,963,05	82	12,477,686,09	78	17,009,649,14	79
	1880	5,556,112,53	87	11,483,885,73	67	17,039,999,26	73
	1881	5,488,742,43	85	11,222,191,41	66	16,710,933,84	71
Gebiet östlich des Rheins (linksrheinisches Baiern)	1876	3,056,052,96	71	8,241,863,71	60	11,297,916,67	63
	1878	4,531,963,05	82	9,166,254,63	66	13,698,217,68	70
	1880	5,556,113,53	87	8,633,254,73	69	14,189,368,26	69
	1881	5,488,742,43	85	8,215,019,85	57	13,703,762,31	66

Zu 2) — Baiern. — Tabelle II.[128])

Steuer-Erträge, Gesammt-Einnahmen und Ausgaben sowie Schuldenstand der 12 größten Städte Baierns.

Bezeichnung der Positionen	1869/70 M.	1877 M.	1878 M.
Direkte Gemeinde-Steuern (Zuschläge zu den dir. Staatssteuern)	1,464,758	3,937,776	3,917,308
Indirekte Gemeinde-Steuern (Zuschläge zu den dir. Staatssteuern)	3,394,486	4,951,732	4,908,175
Zusammen	4,859,244	8,889,508	8,825,483
Gesammt-Einnahme	9,221,852	18,305,028	17,758,005
Gesammt-Ausgabe	8,853,413	17,331,414	17,129,547
Vermögen: Nicht rentirendes und rentirendes	30,180,560	58,543,601	73,191,717
Schulden	26,096,485	68,070,118	61,280,434

5) Oesterreich.

Notizen über die Ergebnisse der betreffenden statistischen Aufnahmen in Oesterreich lassen sich hier nicht anschließen, da das zur Publikation gelangte Material ein überaus unvollständiges ist: diese Publikationen bestehen, soweit ermittelt werden konnte, lediglich in denjenigen Uebersichten, welche in dem von der statistischen Kommission herausgegebenen Jahrbuch zur Veröffent-

125) entnommen aus Zeitschr. des bair. stat. Büreaus Bd. XV S. 77.

126) entnommen aus Erg.heft XVI zur Ztschr. des stat. Büreaus S. 186. 246 fg.

127) entnommen aus Erg.heft XVI zur Ztschr. des stat. Büreaus S. 272.

128) zusammengestellt nach Zeitschr. nach bair. stat. Büreaus Bd. XII S. 100 fg.

lichung gelangen: die letzten im Jahrbuch von 1884 erschienenen Uebersichten betreffen das Jahr 1881. Dieselben beschränken sich auf die Darstellung der financiellen Ergebnisse, welche bei der Verwaltung der Kommunalfonds der einzelnen Kronländer (Landesfonds, Grundentlastungsfonds und dotirten politischen Fonds für die Zwecke des Kultus und Unterrichts sowie der sogenannten autonomen und einzelner anderer größerer Gemeinden erzielt worden sind: die Angaben sind jedoch zu summarische, als daß es möglich wäre, ihnen das für die Beurtheilung der Finanzlage der Gemeinden nöthige Material zu entnehmen bezw. solches, wie dies oben in Ansehung der anderen Länder geschehen, in einer Tabelle zur Anschauung zu bringen.

3. Schlüsse auf die Richtung der stattfindenden Entwickelung.

§ 123. Die Ergebnisse, so auseinandergehende sie großentheils sind, gestatten doch einen Schluß auf einen bis zu einem gewissen Grade übereinstimmenden Character der Entwicklung: eine solche Uebereinstimmung zeigt sich vorzugsweise in dreierlei. Erstens darin, daß seit der Mitte der sechziger Jahre in den hier in Betracht gezogenen Ländern, soweit ihre Statistik überhaupt ein einer derartigen Beurtheilung als Basis dienendes thatsächliches Material zu Tage gefördert hat, ein beträchtliches Hinausschnellen des Gesammtaufwandes der Ortsgemeinden und anderen Kommunalkörper sich geltend macht; ein großer Theil dieser Steigerung entfällt jedoch auf das Eintreten gewisser, beträchtliche Mittel- und insbesondere Kapital-Aufwendungen erheischender gemeinnütziger Veranstaltungen in den Ausgabenkreis der Stadtgemeinden sowie andererseits auf die Vervollkommnung der Verkehrsanlagen; einen meist eben so erheblichen Faktor bildet sodann die Steigerung der Anforderungen des Schul- und Armenwesens, wogegen die Anforderungen für die im besonderen ländlichen Interessenkreise wurzelnden Ausgaben ein im Verhältniß zu jenen weit geringeres Wachsthum zeigen: die Zunahme des Aufwandes ist demnach in den Städten zumal den Großstädten eine weit beträchtlichere als auf dem Lande. Zweitens darin, daß mit dieser Steigerung des Gesammtaufwandes auch regelmäßig eine Steigerung der Belastung durch Gemeindesteuern Hand in Hand gegangen ist; das Verhältniß, in dem die letztere Steigerung eingetreten, ist allerdings ein je nach dem Maße verschiedenes gewesen, in welchem die einzelnen Staaten bezw. kommunalen Korporationen anderweitige Einnahmequellen, namentlich — wie vorzugsweise die belgischen, ferner auch zahlreiche deutsche Großstädte — die Einnahmen aus den Gebühren und aus den kommunalen Betriebs-Anstalten zu größere Ergiebigkeit entwickelt bezw. ein System von Dotationen oder Subventionen durch den Staat ausgebildet haben: auch zeigt sich eine Verschiedenheit in der Entwicklung der einzelnen Länder darin, daß in manchen derselben ein erheblicher Theil der Erhöhung auf selbständige Kommunalsteuern seien es Verzehrungs-Abgaben — Frankreich — seien es sonstige besondere direkte oder indirekte Gemeinde-Abgaben — Belgien — entfällt, wogegen in anderen Ländern — den meisten deutschen Staaten, Oesterreich — die Zunahme hauptsächlich die Zuschläge zu den Staatssteuern betrifft; in England, das ein vom Staatssteuersystem losgelöstes Kommunalsteuersystem besitzt, macht dem entsprechend die Zunahme sich auch ausschließlich im Bereich des letzteren geltend. Drittens darin, daß in Wechselbeziehung mit der Steigerung der Ausgaben und der Steuerbelastung auch eine Erhöhung der aus Anlehen herrührenden Schulden und des zu ihrer Tilgung und Verzinsung erforderlichen Aufwandes eingetreten ist: nicht überall aber hat die ursprünglich starke Progression dieser Erhöhung sich fortgesetzt, es ist vielmehr da, wo die Ermittlungen bis in die neueste Zeit reichen, wie bei den französischen Gemeinden und den belgischen Provinzen meist eine Ermäßigung jener Progression bezw. sogar ein positives Herabgehen des Schuldenstandes beobachtet worden: aber auch die bisherige Ausdehnung des auf der Aufnahme von Anlehen beruhenden Schuldenstandes spricht dafür, daß ein wesentlicher Theil der Steigerung des Bedarfs der kommunalen Korporationen durch einmalige Kapitalaufwendungen hervorgerufen

worden sei und daß daher jene Steigerung zum einen Theil die Natur eines vorübergehenden Processes und nur zum andern den Charakter einer dauernden Erscheinung trage. Die Feststellung der Statistik Baierns, nach welcher in diesem Staat die Steuerbelastung der Gemeinden im Durchschnitt bereits eine positive Herabminderung erfahren hat, war mit Bezug hierauf von besonderem Interesse.

VIII. Die Reformbestrebungen und Schluß.

Literatur: Goschen, reports and speeches on local taxation, London 1872. In dem oben — S. 563 — genannten Sammelwerk von Probyn vorzugsweise die Aufsätze von Brodrick — local government en England — Acland — county boards — und J. Roland Phillips — local taxation in England and Wales —; Wright and Hobhouse, local government, Pars III; Joseph Chailley, l'impôt sur le revenu, Paris 1884; Denis, l'impôt sur le revenu, Bruxelles 1881; v. Reitzenstein, über indirekte Verbrauchsabgaben der Gemeinden, Abschn. I Kap. VI und Abschn. II Kap. II, 4 sowie Einleitung; Gneist, die Preußische Finanzreform durch Regulirung der Gemeindesteuern; die oben S. 673 angeführten Veröffentlichungen Herrfurths in der Zeitschrift des preuß. stat. Bureaus und den betr. Ergänzungsheften, insbes. Heft VI, S. 151 fg. — Von amtlichen Dokumenten sind ferner besonders zu nennen: Rapport concernant l'assiette de l'impôt et l'impôt sur le revenu par M. Ballue, député, anuexe Nr. 269 chambre des députés, sess. 1884. Question des taxes et impôts communaux étude par la section des finances du conseil communal de la ville de Bruxelles, 1883.

1. Die Lage der Reformbestrebungen in den einzelnen Ländern.

1. Allgemeine Charakterisirung.

§ 124. Die Anschwellung der Steuerlast, wie sie — mag sie sich als eine auf temporären oder auf dauernden Ursachen beruhende darstellen — nach Vorstehendem allgemein hervorgetreten ist, hat überall die Härten und Ungleichheiten, wie sie die zeitige Art der Vertheilung der öffentlichen Lasten in den einzelnen Ländern enthält, in erhöhter Stärke hervortreten lassen: das Studium der Reform hat hiedurch in der Mehrzahl der Staaten, deren Institutionen die gegenwärtige Darstellung in Betracht gezogen hat, einen besonders kräftigen Impuls erhalten. Aber die Art, in der die aufgestellten Projekte die Aufgaben der Reform begrenzen, und die Richtung, in der Abhülfe gesucht wird, ist in den einzelnen Staaten je nach dem Gange, den die Entwickelung im Allgemeinen und die Gestaltung der finanzwirthschaftlichen Einrichtungen insbesondere in denselben genommen hat, eine durchaus verschiedene: wiewohl die hierauf beruhenden charakteristischen Besonderheiten der Reformbestrebungen theilweise im Vorstehenden bereits angedeutet worden sind, erfordert doch die Vollständigkeit, von der Lage dieser Bestrebungen in den verschiedenen Staaten ein wenigstens die Grundzüge erkennbar machendes Bild zu geben.

2. Die Staaten im Einzelnen.

§ 125. Das relativ weiteste Gebiet umfaßt der Inhalt der Reformbestrebungen in England. Hier bildet nicht nur die anderweitige Regelung des Verhältnisses, in welchem die öffentlichen Lasten sich zwischen dem Staat und den kommunalen Korporationen bezw. ihren Mitgliedern vertheilen, den Gegenstand der Erörterung; es ziehen vielmehr die Reformprojekte die kommunale Organisation selbst in ihren Bereich; daß eine Umgestaltung dieser Organisation im Sinne der Vereinfachung, der Zusammenfassung der zur Zeit durch Specialkorporationen zu erfüllenden Verwaltungsaufgaben in dem Wirkungskreise einheitlicher Verbände und der Herstellung einer lebendigen Beziehung zwischen den kommunalen Organen und den die Steuerlast tragenden Mitgliedern der betreffenden Korporationen die Vorbedingung einer erfolgreichen Reform des kommunalen Finanzwesens bilde, ist eine Ueberzeugung, die in den letzten anderthalb Jahrzehnten in England immer mehr zu einer allgemeinen geworden ist. Es ist das Verdienst Goschen's, die Diskussion zuerst in diesen Weg geleitet zu haben; die von ihm als Präsidenten des poorlaw board am 3. April 1871 dem Unterhause vorgelegten Gesetzentwürfe bringen diese Wechselbeziehung zwischen der kommunalen und der Finanzreform zum Ausdruck. Der eine dieser Entwürfe — rating and local government bill — hat zum hauptsächlichen Inhalt einmal eine Vereinfachung der unteren Gliederung des kommunalen Organismus — die Specialkorporationen sollen so viel als

möglich in die zu diesem Behuf soweit erforderlich umzuformende parish zusammengezogen werden —; sodann die Errichtung eines repräsentativen Organs der Grafschaft — county board —, das außer dem lord lieutenant und dem Vorsitzenden der quarter session sowie sonstiger Vertreter des friedensrichterlichen Elements Repräsentanten der einzelnen zur Grafschaft gehörigen parishes enthalten soll. Mit dieser Umgestaltung der kommunalen Korporationen ist die Steuerreform in der Weise in Verbindung gebracht, daß entsprechend der Herstellung einer einheitlichen lokalen Verwaltung in der Hand der Kirchspielsbehörde – parish board — die zur Zeit für die verschiedenen lokalen Zwecke erhobenen gesonderten Steuern zu Einer einheitlichen Steuer konsolidirt werden, die fortan nicht mehr ausschließlich vom Pächter oder dem Nutzbesitzer der betr. Liegenschaften, sondern zum Theil auch vom Eigenthümer erhoben werden soll. Als eine Konsequenz dieser Reformen spricht der zweite Gesetzentwurf — rating and house tax bill — die Aufhebung der Befreiungen aus, wie sie in Ansehung einzelner Steuern nach dem oben Gesagten bestanden: er will sodann die bisher vom Staat erhobene Häusersteuer auf die Kirchspiele übertragen. Diese Entwürfe wurden nicht Gesetz; es haben jedoch innerhalb der durch dieselben gegebenen Grundlinien sich die weiteren Reformbestrebungen im Allgemeinen bewegt; insbesondere ist die Umformung der Grafschafts-Verfassuug durch eine im Jahre 1878 von Sclater-Booth eingebrachte Bill von Neuem angeregt worden. Ueber einzelne Modalitäten des Goschen'schen Projekts hat inzwischen sich die öffentliche Meinung geändert. Insbesondere ist gegenüber dem Vorschlage, die unteren Glieder des kommunalen Organismus in der parish zusammenzufassen, immer mehr die Ansicht herrschend geworden, daß diese Verschmelzung der Specialkorporationen zweckentsprechender durch den größeren Verband der union zu erfolgen habe, welche alsdann das hauptsächliche untere Glied des kommunalen Organismus bilden würde; es sind aber auch ferner gegen die Aufhebung der bei den einzelnen Steuern stattfindenden Befreiungen bezw. der bei ihnen zur Anwendung kommenden Graduirung des Steuersatzes Bedenken erhoben worden, da diese Befreiungen bezw. Abstufungen in der besonderen Natur der Ausgaben, für welche die Steuern erhoben werden, häufig Begründung finden. Es ist daher neuerdings der Vorschlag gemacht worden, die konsolidirte Steuer aus zwei Elementen bestehen zu lassen: aus einem, auf welches die Befreiungen Anwendung finden und aus einem anderen, für welches sie nicht gelten; ferner wurde angeregt, von der Betheiligung des Eigenthümers an der Steuerlast die Fälle der Verpachtungen auf kürzere Zeiträume auszuschließen und sie nur bei längeren Verpachtungen vom Ablauf eines gewissen Zeitraums an eintreten zu lassen. Ferner ist vorgeschlagen worden, der Besteuerung nach dem Interesse, namentlich soweit es sich um die Aufbringung der Mittel für Be- und Entwässerungsanlagen, für die Herstellung und Unterhaltung von Wasserläufen u. s. w. handelt, einen weiteren Spielraum zu geben. In der glücklichen Lösung aller dieser seit geraumer Zeit auf der Tagesordnung befindlicher Fragen wird die Regierung Englands ihre organisirende Kraft zu erweisen haben. Theilweise im Anschluß an diese Projekte ist die Ausdehnung der Betheiligung des Staats an der Tragung der öffentlichen Lasten versucht worden; theils sind einzelne Verwaltungszweige, wie das Gefängnißwesen, unmittelbar auf denselben übergegangen, theils hat wie im Unterrichtswesen und der Polizeiverwaltung die Gewährung von Subventionen eine Erweiterung erfahren: nebenher geht die Uebernahme der Hälfte des Aufwandes für die main roads durch die Grafschaften.

§ 126. 2) In viel engerem Kreise bewegen sich die Reformbestrebungen in Frankreich. Als ein feststehendes und in ihren wesentlichen Punkten der Diskussion nicht unterliegendes Element gilt hier vor Allem die kommunale Organisation und Abgrenzung selbst; demnächst besteht auch darin Uebereinstimmung, daß, wenigstens was das Gebiet der direkten Steuern anlangt, die Anlehnung des kommunalen Steuerwesens an das System der Staatssteuern beizubehalten ist und die kommunalen Korporationen auf Zuschläge zu den Staatssteuern zu verweisen sind. Die Reform der kommunalen Besteuerung fällt daher mit der der Staatsbesteuerung im Wesentlichen zusammen. Diese letztere in einer Weise auszugestalten, welche sie theils dem in England geltenden Systeme theils den Steuersystemen anderer kontinentaler Staaten nähert, ist der Inhalt einer Anzahl in neuerer Zeit innerhalb der gesetzgebenden Körperschaften behandelten Anträge gewesen; am meisten Zustimmung hat ein vom Abgeordneten Ballue am 13. Juni 1883 eingebrachter Entwurf gefunden, welcher die Erhebung der Steuern in einer nach den verschiedenen Quellen des Einkommens — unbebautes und bebautes Grundeigenthum, Schuldtitel des Staats, Effekten (valeurs mobilières), Hypothekenforderungen, Gewinn aus dem Handel, der Industrie und den liberalen Professionen, Arbeitsverdienst u. s. w. — specialisirten Weise und unter Festsetzung besonderer Einschätzungs-Grundsätze und eines besonderen Steuersatzes für jede Art des Einkommens zu ordnen versucht und das Steuersystem sodann durch die als eine überall in gleichem Betrage zu erhebende Kopfsteuer beibehaltene contribution personelle und durch eine Besteuerung des Wohnungsaufwandes ergänzt. Die Kommunalsteuern haben auch ferner in Zuschlägen zu diesen Steuern — die Personalsteuer ausgenommen, welche von Zuschlägen frei bleiben soll – zu bestehen; diese Zuschläge sind nach einem gleichen Procentsatz von allen Steuern zu erheben; es können Supplementar-Zuschläge zu dem Zweck erhoben werden, den Ertrag zur entsprechenden Herabsetzung der auf den Nahrungsmitteln und den der Ernährung dienenden Getränken — Wein, Obstwein, Bier, Meth — ruhenden Oktrois zu verwenden. Die Erörterung des Projekts ist jedoch über eine Behandlung in der Kommission nicht hinausgekommen. Zur Wirklichkeit gelangt ist lediglich ein Theil derjenigen Reformen, welche sich auf die Ausdehnung der

Betheiligung des Staats an den Aufgaben der Lokalverwaltung beziehen; es gehören hierher die schon oben erwähnten erheblichen Erweiterungen der Staats-Subventionen, wie sie in den Gebieten insbesondere der Unterrichts- und der Wegeverwaltung Platz gegriffen haben. Eine weitergehende Entlastung der Gemeinden bezweckt der Gesetzentwurf Ballues, indem er die Unterhaltung der beiden oberen Klassen der Vicinalwege — chemins de grande communication und d'interêt commun — den Departements überweist, unter welche, um ihnen die Erfüllung der diesbezüglichen Aufgaben zu erleichtern, eine jährliche Staatssubvention von 45 Mill. Fr. nach dem Verhältniß der von ihnen nachweislich für den in Rede stehenden Zweck verwendeten Beträge vertheilt werden soll. Die Schwierigkeiten, den Uebergang zu einem leistungsfähigeren und gerechteren System der direkten Besteuerung zu finden, bestehen vor Allem darin, daß solche Reformen ohne die Aufnahme auf freier Schätzung des Einkommens oder gewisser Einkommenstheile beruhender Besteuerungsarten nicht auszuführen sind, Besteuerungsarten, gegen die sich die in der öffentlichen Meinung der Franzosen wie anderer romanischer Völker sehr festgewurzelten Vorurtheile gegen eine solche Veranlagung immer noch sträuben.

§ 127. 3) Wenn in England und Frankreich die Lösung der schwebenden Fragen zunächst von der Gesetzgebung erwartet wird, so gilt in Belgien dem weiteren Einflusse entsprechend, welcher dort der selbständigen Beschlußfassung der Gemeinden in Bezug auf die Regelung ihres Finanz- und insbesondere ihres Besteuerungswesens eingeräumt worden ist, die Vervollkommnung der bestehenden Einrichtungen in erster Linie für eine Aufgabe der kommunalen Autonomie; die kommunale Organisation selbst steht auch hier außerhalb der Diskussion und handelt es sich vor Allem darum, für das Steuerwesen der Gemeinden eine rationellere Grundlage zu finden, als sie der gegenwärtige, eine weit auseinandergegangene Entwicklung zum Ausdruck bringende Zustand darstellt. Die Lücke, welche durch die Aufhebung des Oktrois, dessen wachsende Ergiebigkeit auf den den Gemeinden als Aequivalent überwiesenen Antheil am fonds communal nicht voll übertragen werden konnte, im Finanzwesen der Gemeinden entstand, hatten dieselben, wie oben gezeigt, theils durch Erhöhung der Zuschläge zu den Staatssteuern, theils durch stärkere finanzielle Ausnutzung der Gas-, Wasserleitungswerke u. s. w., vor Allem aber durch Schaffung eines Systems sogenannter taxes — jener theils privatwirthschaftliche Hebungen, theils Gebühren, theils verschiedene Formen direkter und indirekter Besteuerung umfassenden Kategorie — auszufüllen versucht; in neuerer Zeit geht das Bestreben dahin, an die Stelle dieser in ihrer Verallgemeinerung vielfach irrationellen und des Zusammenhangs unter sich entbehrenden taxes in größerem Umfange theils selbständige Grund- und Gebäude- theils direkt auf das Einkommen gelegte Steuern treten zu lassen; mit der Einführung einer selbstständigen, nicht nach dem Ertrage, sondern nach dem Verkaufswerthe der Liegenschaften veranlagten Grundsteuer ist Lüttich vorangegangen und schweben desfallsige Erörterungen in Brüssel; von noch allgemeinerem Interesse ist die Anregung, welche neuerdings in einzelnen Großstädten, namentlich in Brüssel, der Einführung einer direkt auf das Einkommen gelegten Steuer gegeben worden ist und welche in Denis' werthvollen Arbeiten eine weitere Folge erhalten hat. Während die Entscheidung dieser Fragen, wie bemerkt, von der Selbstbestimmung der Gemeinden erwartet wird, hat die neuere Gesetzgebung es sich angelegen sein lassen, die finanzielle Betheiligung des Staats in mehrfacher Richtung, namentlich im Gebiet des Unterrichtswesens und der Armenpflege, zu erweitern; auch ist, was die Kosten der öffentlichen Armenpflege anlangt, im fonds commun eine weitere die Ausgleichung der finanziellen Anforderungen an die Gemeinden in einem gewissen Umfange sichernde Einrichtung ins Leben gerufen worden.

§ 128. 4) Am schwersten läßt sich die Lage der Reformbestrebungen in Deutschland zur Uebersicht bringen. Dieselben fallen theils in den Bereich der autonomen Selbstbestimmung der Kommunalkörper, theils in den der Gesetzgebung; in Ansehung der letzteren komplicirt die Sachlage sich dadurch, daß die Thätigkeit derselben sich zwischen den gesetzgebenden Faktoren des Reichs und denen der einzelnen Staaten theilt. Die Gesetzgebung des Reichs kommt vor Allem bezüglich der Bemessung der Verpflichtungen der Gemeinden in Ansehung einzelner staatlicher Aufgaben in Betracht; in erster Linie ist es die Armenlast, deren Vertheilung wenigstens in den Grundzügen durch diese Gesetzgebung geregelt wird; wie schon vorbemerkt, ist die Art der Vertheilung der Armenlast zwischen den Kommunalkörpern der verschiedenen Kategorien und zwischen diesen und dem Staat Gegenstand mannigfacher Reformprojekte; es hat die Ansicht ein immer weiteres Terrain gewonnen, daß die Basirung der Tragung der Armenlast auf die Ortsgemeinde und die Ausdehnung, wie sie im Anschluß an die Reichsgesetzgebung in der Mehrzahl der deutschen Staaten besteht, weder eine zweckentsprechende Leistung noch eine gerechte Vertheilung der Armenlast allgemein sicherstelle und daß es daher der Regelung einer erweiterten Betheiligung der größeren Verbände bezw. des Staats im Wege der Gesetzgebung bedürfe. Der Schwerpunkt des durch legislatorische Akte zur Ausführung zu bringenden Theils der Reform liegt indessen in der gesetzgeberischen Zuständigkeit der einzelnen Staaten; nach der besonderen Lage der Entwicklung in denselben ist der Umfang, welchen die Projekte umfassen, ein naturgemäß verschiedener. Im Allgemeinen kann, was die mittleren und kleinen Staaten des südlichen und mittleren Deutschlands anlangt, die kommunale Organisation als im Großen und Ganzen abgeschlossen und als außerhalb der Diskussion stehend betrachtet werden; nur vereinzelt haben hier in neuerer Zeit Neubildungen im Bereiche der Kommunalverbände höherer Ordnung stattgefunden. Einen Gegen-

satz hiezu bildet die Lage im größeren Theil Preußens; mit einer als unteres Glied des kommunalen Organismus den gesammten Grundbesitz umfassenden Ortsgemeinde fehlt hier die wichtigste Vorbedingung für eine rationelle Vertheilung der öffentlichen Lasten: auch die Kommunalkörper höherer Ordnung haben hier im letzten Jahrzehnt erheblich größere Umformungen als in der Mehrzahl der anderen deutschen Staaten erfahren: die weitere Ausbildung der kommunalen Organisation bildet daher hier in der Reform des kommunalen Finanzwesens ein nothwendiges Element. Weitere Probleme für die Landesgesetzgebung bestehen in der zweckentsprechenderen Regelung der Mittelbeschaffung der kommunalen Korporationen, insbesondere der Besteuerung, und sodann in der Ausbildung sachgemäßer Normen für die administrative bezw. finanzielle Betheiligung des Staats an den Aufgaben der Lokalverwaltung. Auch in diesen Punkten besteht zwischen dem westlichen und südlichen Deutschland einerseits und zwischen dem größten Theile Preußens andererseits insofern eine wesentliche Verschiedenheit, als in den erstgenannten Gebieten vermöge des hier regelmäßig bestehenden engeren Anschlusses der kommunalen Besteuerung an das Steuersystem des Staats die Kommunalsteuer-Reform großentheils mit der Reform des Staatssteuerwesens zusammenfällt und als im Allgemeinen die Betheiligung des Staats und der größeren Kommunalverbände an den Lasten und Aufgaben der Lokalverwaltung hier bereits zu einem weiteren Umfange und zu einem höheren Grade rationeller Durchbildung, als dies im nordöstlichen Deutschland geschehen, entwickelt worden ist. Auch für Preußen theilt sich demnach die Reform in eine Reform der Besteuerung und sonstigen Mittelbeschaffung und in eine Reform des Verhältnisses der Lastenvertheilung zwischen dem Staat und den verschiedenen Kategorien der Kommunalkörper. Die in Ansehung jenes ersten Theils der Reformen in den Jahren 1877 bis 1879 von der Regierung ausgegangenen und successive dem Landtage vorgelegten Gesetzentwürfe über die Kommunalbesteuerung stimmen in der Tendenz, einen engeren Anschluß dieser Besteuerung an das System der Staatssteuern herbeizuführen, überein; wenn in dem Entwurf von 1877 weiter versucht wurde, den indirekten Steuern von Neuem ein weiteres Gebiet der Geltung zu eröffnen, so charakterisirt der Entwurf von 1879 sich durch eine größere Bevorzugung der Personalsteuern, im Vergleich zu denen die Erhebung von Zuschlägen zur Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer in engere Grenzen eingeschlossen wird, eine Tendenz, die mannigfachem Widerspruch begegnet ist; insbesondere haben die gegen diese Bevorzugung streitenden Bedenken in der berühmten Schrift Gneist's über die preußische Finanzreform Ausdruck gefunden, welcher für das Gebiet der Kommunalbesteuerung in erster Linie die Besteuerung der Liegenschaften und des Grundertrages in Anspruch nimmt. Eine Einigung der gesetzgebenden Faktoren über jene Gesetzentwürfe ist nicht erfolgt, vielmehr ist seitdem versucht worden, den Uebelständen, welche in der übermäßigen Anspannung der Steuerkraft in einer erheblichen Anzahl von Gemeinden gefunden wurde, auf anderem Wege und zwar durch Ueberweisung von Staatseinnahmen zur Entlastung der Gemeinden und anderer kommunaler Korporationen Abhülfe zu schaffen; die Regelung solcher Ueberweisungen bildete den Inhalt der im Dec. 1880 und demnächst im Frühjahr 1882 dem preußischen Abgeordnetenhause vorgelegten Entwürfe sogenannter Verwendungsgesetze, von denen das letztere bereits oben — S. 645 — Erwähnung gefunden hat. Schon früher war durch die größeren Städte eine Verzichtleistung des Staats auf die Hälfte der Gebäudesteuer zu Gunsten der Gemeinden, aus den landwirthschaftlichen Kreisen die Ueberlassung der Hälfte des Ertrages der Gebäudesteuer an die Kommunen angeregt worden; diesen Gedanken nahm der Entwurf von 1880, welcher über den aus der Einführung neuer Reichseinnahmen bezw. der Erhöhung bestehender für Preußen zu erwartenden Ertragsantheil zu disponiren sich zur Aufgabe setzte, mit der Modifikation wieder auf, daß an die Stelle der unmittelbaren Ueberweisung an die Gemeinden die an die Kreise trat; ein Theil jenes Ertragsantheils nämlich sollte zur Entlastung der Gemeinden von der Hälfte der Grund- und Gebäudesteuer in der Weise verwendet werden, daß bis zum Höchstbetrage gedachter Hälfte derselbe den Kreisen überwiesen würde, welche aus dem hienach ihnen zufallenden Antheil in erster Linie ihre Kreisabgaben bezw. die auf sie repartirten Antheile an den Provincialabgaben decken, den Rest aber zur Erleichterung der Ortsgemeinden verwenden sollten. Auch in dem Entwurf von 1882 besteht eine derartige, in der Hauptsache indirekte Zuwendung an die Gemeinden noch fort, es ist dieselbe jedoch auf ein Viertel des nach Außerhebungssetzung der unteren Klassensteuerstufen verbleibenden Restbetrags eingeschränkt; die Vertheilung des für die Deckung der Kreisabgaben nicht verwendbaren Restes soll in der Regel in der Weise stattfinden, daß die Repartition desselben an die Gemeinden nach Verhältniß der für den Wegebau aufgewendeten Beträge erfolgt. Neben diese zu ihrem größeren Theil mittelbare tritt aber nach diesem Entwurf eine bei Weitem beträchtlichere unmittelbare Zuwendung insofern, als die Hälfte jenes nach Entlastung der Klassensteuerstufen verbleibenden Restbetrages den Gemeinden zur Bestreitung ihrer persönlichen (Elementar-) Schulunterhaltungskosten überwiesen und zwar zum bei Weitem größten Theil auf dieselben nach dem Verhältniß des Aufwandes an derartigen Kosten repartirt werden soll; es enthält diese Bestimmung eine Anwendung des Subventionsprincips, die, wiewohl noch unvollkommen und der Verbesserung bedürftig, doch gegenüber den früheren Projekten einen wesentlichen Fortschritt bedeutet. Dieser Fortschritt ist in dem ebenfalls bereits erwähnten, aus dem Antrage des Abgeordneten v. Hüne hervorgegangenen, im preuß. Abgeordnetenhause beschlossenen Gesetzentwurf [128]) wieder aufge-

128) Derselbe ist inzwischen als Gesetz erschienen unter dem v. 14. Mai 1885.

geben worden, indem nach diesem die jährliche Ueberweisung einer Summe von 15 Mill. Mark des aus den landwirthschaftlichen Zöllen für Preußen zu erwartenden Ertragsantheils an die Kreise und zwar zu zwei Dritteln nach Verhältniß des Aufkommens an Grund- und Gebäudesteuer, zu einem Drittel nach Verhältniß der Einwohnerzahl erfolgen soll; die Kreise haben den auf sie entfallenden Antheil in erster Linie zur Deckung der in Form von Zuschlägen zu den Staatssteuern bezw. — in Stadtkreisen — in Form von direkten Gemeindesteuern aufzubringenden Kreisabgaben zu verwenden; der verbleibende Restbetrag kann zur Entlastung der Schul- bezw. der engeren Kommunalverbände hinsichtlich der Schullasten, insbesondere auch zur Aufhebung oder Minderung des Schulgeldes oder zur Gewährung von Beihülfen an Ortsarmenverbände verwendet werden; kommt ein eine solche Verwendung regelnder Kreistagsbeschluß nicht zu Stande, so wird jener Restbetrag an die zum Kreise gehörigen Gemeinden und Gutsbezirke nach demselben Maßstabe, der für die Vertheilung unter die Kreise maßgebend ist, vertheilt. Der vorwaltende Antheil, welcher hiernach dem Verhältniß des Sollaufkommens an Grund- und Gebäudesteuer bei Festsetzung des Repartitionsmaßstabes eingeräumt worden ist, hat zum Ergebniß, daß bei dem Verhältniß der Vertheilung die Beziehung zur Bedürftigkeit der Kreise und Gemeinden gänzlich zurücktritt; dieser Effekt wird noch dadurch verstärkt, daß die Verwendung in erster Linie zur Deckung der Kreissteuern erfolgen soll, die hauptsächlich für den durch Bau und Unterhaltung von Chausseen und anderen Kommunikationsanlagen verursachten Bedarf erhoben werden: gerade die Anforderungen für diese Verwaltungszwecke sind aber solche, die so vorwiegend im lokalen Interesse und im Interesse des dem betr. örtlichen Gebiet angehörigen Grundbesitzes insbesondere erfolgen, daß hier, wie oben näher begründet worden, die Deckung durch örtliche und zwar durch vorzugsweise vom Grundbesitz zu tragende Steuern der Sachlage völlig entspricht und es für eine in so großer Ausdehnung eintretende Uebernahme der financiellen Leistungen auf Mittel des Staats an hinreichenden Motiven fehlt. Zu den in erster Linie einer Ausgleichung und theilweisen Uebernahme durch den Staat bedürfenden Lasten gehören, wie von den im Jahre 1881 abgehaltenen Städtetagen für Westfalen und für Hannover mit Recht geltend gemacht worden ist, die Aufwendungen für das Volksschul- und großentheils die für das Armenwesen; für die Anbahnung eines solchen, den oben entwickelten Grundsätzen entsprechenden ausgleichenden und zugleich die Aufgaben der genannten Verwaltungszweige fördernden Eintretens des Staats muß aber, sofern jener Entwurf in ein Gesetz übergeht bezw. so lange das bezügliche Gesetz in Kraft ist, aus der durch dasselbe den verfügbaren Fonds gegebenen anderweitigen Bestimmung ein Hinderniß erwachsen, das zu überwinden, soweit nicht etwa völlig neue Finanzquellen eröffnet werden sollten, keine Aussicht besteht. Die angeführten häufigen Wandlungen erweisen, daß in jenen Reformbestrebungen und in ihrer Behandlung eine konstante Richtung in Preußen nur in geringem Maße sich erkennbar gemacht hat, während doch eine Beseitigung der Uebelstände und eine Besserung des Gesammtzustandes lediglich von einer aus einheitlichen Ideen hervorgehenden, das Ganze planmäßig umfassenden Reformarbeit zu erwarten ist. Viel weiter gehen naturgemäß die im Gebiete der kommunalen Autonomie sich geltend machenden Reformbestrebungen auseinander; anzuerkennnen ist, daß der rationelleren Gestaltung der Besteuerung, vor Allem aber auch der Ausbildung einer sachgemäßen Gebührenerhebung und einer geeigneten financiellen Nutzbarmachung der kommunalen Betriebsanstalten in neuerer Zeit im Allgemeinen Seitens der Kommunalverwaltungen eine erhöhte Sorgfalt zugewendet wird. Seitens der Gesetzgebungen bleibt, um für ein solches Vorgehen Basis und Bahnen herzustellen, noch Manches zu thun übrig; ein Gleiches gilt von der Wiederbelebung der Verbrauchssteuern, welche in den Städten des südwestlichen Deutschlands, wie oben dargestellt, in neuerer Zeit einen größeren Umfang gewonnen und für welche auch in den Kreisen der städtischen Verwaltungen einiger preuß. Provinzen seit einiger Zeit sich Sympathien kund gegeben haben. Ein im Frühjahr 1885 vom preuß. Landtage angenommener, insbesondere die Besteuerung der Forensen, jur. Personen, fiskalischen Betriebe u. s. w. und die Verhütung der Doppelbesteuerung regelnder Gesetz-Entwurf hat die Königl. Genehmigung noch nicht gefunden.

2. Gemeinsame Gesichtspunkte.

§ 129. Aus Vorstehendem ergibt sich, daß die Beurtheilung der Reformbestrebungen, wie sie sich in den einzelnen Staaten im Gebiet des kommunalen Finanzwesens geltend machen, immer eine zum großen Theil relative bleiben muß; nach Maßgabe der vorangegangenen Entwicklung und der durch die Staats-Institutionen und die Gestaltung des Staatsfinanzwesens gegebene Vorbedingungen müssen die Wege, auf denen die Herbeiführung einer Verbesserung des kommunalen Finanzwesens gesucht wird, in den einzelnen Staaten sowohl dem Inhalt als der Form nach vielfach verschieden sein. Dennoch läßt die Richtung, welche in den einzelnen Ländern die Reformbestrebungen genommen haben, eine Anzahl gemeinsamer, im Großen und Ganzen in denselben wiederkehrender gemeinsamer Gesichtspunkte erkennen. Gemeinsam ist zunächst die Tendenz, die Betheiligung der grö-

ßeren kommunalen Verbände und des Staats an der financiellen Last der Lokal-Verwaltung zu erweitern; zu einem großen Theil bildet diese Tendenz ein Korrektiv gegenüber der stärkeren Anspannung, welche die decentralisirende Richtung der Gesetzgebung in Ansehung der financiellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden zur Folge hat; die Realisirung dieser Tendenz wird ebensowohl im Wege der Bildung von größeren Verbänden für die Erfüllung mancher Arten von Aufgaben und der Vervollständigung der kommunalen Organisation in diesem Sinne wie durch Aenderung in der Vertheilung der Aufgaben und durch erweiterte Dotation und Subventionirung der Gemeinden und andern Kommunalkörper versucht. Gemeinsam ist ferner das Bestreben, in stärkerem Maße als bisher zu dem Aufwande für die einzelnen Zweige und Leistungen der Verwaltung diejenigen, welche bei den betr. Leistungen interessirt sind sei es in der Form der Gebühren, sei es in der Form der Besteuerung nach dem Interesse sei es im Wege entsprechender Abmessung der Entgelte, welche an die kommunalen Betriebs-Anstalten und für Benützung des kommunalen Eigenthums zu zahlen sind, heranzuziehen. Gemeinsam ist endlich die Erkenntniß, daß es in der Einrichtung und Veranlagung der einzelnen Steuern, soweit für die Vertheilung derselben nicht das Interesse maßgebend ist, einer immer größeren Annäherung an die Abstufung der Leistungsfähigkeit bedürfe. Von dem Grade, bis zu welchem eine den durch die besondere geschichtliche Entwickelung gegebenen Voraussetzungen sich anpassende Durchführung dieser Gesichtspunkte gelingt, wird die glückliche Lösung des Problems der im kommunalen Finanzwesen zu vollziehenden Reformen überall großentheils abhängig sein. Den Prüfstein einer solchen Lösung bildet das Maß, in welchem mit der Verwirklichung des das lokale Leben fördernden und die financiellen Lasten der lokalen Verwaltungsthätigkeiten ausgleichenden Berufs des Staats und der größeren staatsähnlichen Verbände die Erhaltung der kommunalen und individuellen Selbstthätigkeit sich vereinigt: es wird bei der Würdigung der Reformpläne nie außer Augen verloren werden dürfen, daß die Aktion der kommunalen Korporation kein isolirtes und in sich abgeschlossenes Gebiet darstellt, daß sie vielmehr nur bei einem harmonischen Ineinandergreifen mit der Thätigkeit des Staats wie mit der der Einzelnen die wichtigen Aufgaben, die ihr in Bezug auf die Förderung des Kulturlebens der Nationen gestellt sind, vollständig zu erfüllen vermag. In der richtigen und der zeitigen Stufe der Entwickelung entsprechenden Bemessung des Antheils, der jedem dieser Elemente in der Erfüllung der administrativen wie der mit denselben in engster Wechselbeziehung stehenden financiellen Aufgaben des Gemeinlebens anzuweisen ist, erreicht die kommunale Finanzreform ihr höchstes Ziel.

Dritter Theil.

Verwaltungslehre.

I.

Grundbegriffe, Wesen und Aufgabe der Verwaltungslehre.

Von

Georg Meyer.

1. Die Verwaltung.

§ 1. *Verwaltung* heißt die auf die Förderung der Staats- und Volksinteressen gerichtete staatliche Thätigkeit [1]. Die Verwaltung unterscheidet sich einerseits von der *Gesetzgebung*, d. h. derjenigen staatlichen Thätigkeit, welche den Erlaß von Rechtssätzen zum Gegenstand hat, andrerseits von der *Rechtspflege* (Justiz), d. h. derjenigen staatlichen Thätigkeit, welche die Aufrechterhaltung der Rechtsordnung bezweckt.

Der Begriff der Verwaltung hat sich jedoch in Deutschland keineswegs rein principiell sondern wesentlich *historisch* entwickelt; seine Ausbildung ist namentlich im Ansatz an die Organisation der Behörden erfolgt. Dies gilt sowohl von dem Verhältniß der Verwaltung zur Justiz als von dem Verhältniß derselben zur Gesetzgebung. Diejenigen staatlichen Organe, welche zur Ausübung der Verwaltung berufen sind, haben neben denjenigen Functionen, welche sich ihrem materiellen Gehalte nach als Verwaltungshandlungen charakterisiren, noch andere wahrzunehmen, welche ihrem Inhalte nach in den Bereich der Gesetzgebung oder Justiz hineinfallen. Die gesetzgebenden Befugnisse der Verwaltungsorgane bestehen in dem Recht, Verordnungen zu erlassen. Eine Rechtspflege üben die Verwaltungsorgane aus, indem sie zunächst alle Rechtsfragen des Verwaltungsrechtes zu entscheiden haben, außerdem aber auch auf dem Gebiete des Civilrechtes eine Jurisdiction in Gesinde- und Gewerbestreitigkeiten, in Streitigkeiten der Schiffsmannschaften mit dem Schiffsführer, in Fragen des Jagdrechtes, Fischereirechtes und Wasserrechtes besitzen und auf dem Gebiete des Strafrechtes das Recht provisorischer Straffestsetzung bei kleineren Vergehen haben.

In Folge dieser Verschiebungen der principiellen Grenze zwischen Verwaltung einerseits, Gesetzgebung und Justiz andererseits hat sich neben dem *materiellen* Begriffe der Verwaltung noch ein *formeller* entwickelt. Während es bei ersterem auf den materiellen Inhalt der betreffenden Handlungen ankommt, bestimmt sich letzterer nach Maßgabe der zur Ausübung derselben berufenen Organe. In diesem Sinne bezeichnet man als Verwaltung die gesammte Thätigkeit der Verwaltungsorgane.

---

1) Ueber den Begriff der Verwaltung vrgl. *Ulbrich*, der Rechtsbegriff der Verwaltung in Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart Bd. IX. S. 1 ff., v. *Stengel*, Begriff, Umfang und System des Verwaltungsrechtes in der Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft Bd. XXXVIII. S. 221 ff., *mein* Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I. S. 1 ff., E. *Löning*, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes S. 1 ff.

§ 2. Die Verwaltung hat theils die Sorge für die Bedürfnisse und Interessen der Bevölkerung theils die Sorge für die Bedürfnisse und Interessen des Staates selbst zum Gegenstande. Sie zerfällt in folgende Gebiete:

1. die *Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten*, d. h. die Regelung der Beziehungen des Staates zu anderen Staaten,
2. die *Verwaltung der inneren Angelegenheiten*, d. h. die Förderung der Volksinteressen durch Schutz und Fürsorge,
3. die *Verwaltung der Justiz*, d. h. die Sorge für Organisation und Besetzung der zum Zweck der Rechtspflege bestellten Behörden (Gerichte, Staatsanwaltschaft) und die Ueberwachung ihrer Thätigkeit,
4. die *Verwaltung des Militärwesens*, d. h. die Sorge für Herstellung und Organisation der bewaffneten Macht,
5. die *Verwaltung der Finanzen*, d. h. die Beschaffung und Verwendung von Sachgütern für staatliche Zwecke.

§ 3. Die Verwaltungsthätigkeiten theilen sich in zwei große Gruppen: solche, welche sich *innerhalb des Organismus der Verwaltung bewegen*, und solche, durch welche die Verwaltung *zu andern Rechtssubjekten in Beziehung tritt*.

Innerhalb des Organismus der Verwaltung besteht eine Ueber- und Unterordnung. Kraft dieser besitzen die höheren Verwaltungsorgane das Recht, den niedern Befehle zu ertheilen und zwar theils Befehle für den einzelnen Fall in der Form von *Verfügungen*, theils allgemeine Befehle in der Form von *Verwaltungsverordnungen* (Reglements, Instruktionen). Die niederen Organe haben die Pflicht, den Befehlen der höheren Folge zu leisten und ihnen über wichtige Vorkommnisse in dem Bereiche ihrer Amtswirksamkeit Bericht zu erstatten. Derartige Thätigkeiten kommen auf *allen* Gebieten der Verwaltung vor. Im Bereiche der *Justizverwaltung* beschränkt sich sogar die gesammte Verwaltungsthätigkeit auf Handlungen dieser Art, da die Justizverwaltung nur den Zweck hat, für die Organisation und Thätigkeit der mit den Functionen der Justiz betrauten Behörden Sorge zu tragen. In die Rechtsprechung selbst darf die Verwaltung nicht eingreifen; diese bleibt lediglich den Gerichten überlassen.

Auf *allen anderen Gebieten der Verwaltung* kommen dagegen neben den eben erwähnten auch solche Thätigkeiten vor, durch welche die Verwaltung *zu anderen Rechtssubjecten in Beziehung tritt*. Diese Rechtssubjecte sind auf dem Gebiete der *auswärtigen Verwaltung* andere Staaten. Der Verkehr mit diesen bestimmt sich nach den Grundsätzen des *Völkerrechtes*. Auf dem Gebiete der *inneren, Militär- und Finanzverwaltung* erscheinen als die Subjekte, gegenüber welchen die Thätigkeit der Verwaltung sich äußert, Personen und Corporationen innerhalb des Staates. Die Beziehungen der Verwaltung zu diesen sind theils *vermögensrechtlicher* theils *obrigkeitlicher* Natur. Die *vermögensrechtlichen* Beziehungen regeln sich nach den Grundsätzen des *Privatrechtes*, da — wenigstens nach dem in Deutschland geltenden Rechte — der Staat im vermögensrechtlichen Verkehr als Privatperson behandelt wird. Die *obrigkeitlichen* Thätigkeiten der Verwaltung haben einen *staatsrechtlichen* Charakter und bilden den wesentlichen Gegenstand des Verwaltungsrechtes. Der *Form* nach treten sie theils als *Verfügungen*, d. h. concrete Anordnungen für einen einzelnen Fall, theils als *Verordnungen*, d. h. allgemeine Vorschriften für eine unbestimmte Anzahl von Fällen auf. Ihrem *materiellen Gehalte* nach charakterisiren sie sich als Befehle (Gebote und Verbote), Erlaubnißertheilungen, rechtsbegründende und rechtsaufhebende Verwaltungsacte, Feststellungen und Beurkundungen.

2. Organe der Verwaltung.

§ 4. Als *staatliche Organe* werden diejenigen physischen Personen bezeichnet, welche zur Ausübung der staatlichen Functionen berufen sind. *Verwaltungsorgane* heißen diejenigen staatlichen Organe, denen die Ausübung der Verwaltungsbefugnisse zusteht. Den Inbegriff der Verwaltungsorgane bezeichnet man auch als *vollziehende Gewalt*, eine Bezeichnung, die freilich insofern nicht völlig correct ist, als die Verwaltungsthätigkeiten keineswegs bloß in der Vollziehung von Gesetzen sondern zum großen Theil in solchen Handlungen bestehen, welche nach freiem Ermessen der Verwaltungsorgane innerhalb gesetzlicher Schranken vorgenommen werden.

Eine Scheidung der Verwaltungsorgane von den übrigen Organen des Staates ist erst sehr allmälig erfolgt, und die volle Ausbildung des Verwaltungsorganismus hat erst mit Einführung der constitutionellen Staatsform stattgefunden. Zur Zeit des absoluten Staates und unter der Herrschaft der altständischen Verfassungen war der Monarch sowohl Inhaber der Gesetzgebungsgewalt als Chef der gesammten Verwaltung. Erst dadurch, daß die modernen Verfassungen zur Ausübung der Gesetzgebung die Mitwirkung der Volksvertretung forderten, während die Ausübung der Verwaltungsbefugnisse dem Monarchen und den ihm untergebenen Behörden und Beamten verblieb, entwickelte sich der Unterschied zwischen gesetzgebender und vollziehender Gewalt. Eine Sonderung der gerichtlichen und Verwaltungsbefugnisse war in einzelnen Staaten, z. B. in Frankreich und in Preußen, schon im vorigen Jahrhundert eingetreten, so daß der Uebergang zu constitutionellen Einrichtungen nur eine schärfere und principiellere Formulirung des Gegensatzes zur Folge hatte. Die meisten Staaten sind dagegen erst in Consequenz der Einführung constitutioneller Staatseinrichtungen zu der Trennung von Justiz und Verwaltung und damit zur Ausbildung der Unterscheidung von Gerichten und Verwaltungsbehörden gelangt. Uebrigens ist der Grundsatz der Trennung der Justiz und Verwaltung lediglich ein continentales Staatsprincip. Der englischen Staatsentwicklung ist derselbe fremd geblieben und noch heut zu Tage vereinigen die englischen Friedensrichter in ihren Händen polizeiliche Functionen mit mittlerer und niederer Strafjustiz [2]).

§ 5. An der Spitze des Verwaltungsorganismus steht das *Staatsoberhaupt*. Dies ist in constitutionellen Monarchieen der Monarch, in den modernen Republiken entweder ein Einzelbeamter (Präsident in den vereinigten Staaten, in Frankreich) oder ein regierendes Collegium (Bundesrath in der Schweiz, Senat in den freien Städten). Da, wo das Staatsoberhaupt nur aus einer *einzelnen Person* besteht, also in Monarchieen und in denjenigen Republiken, welche Präsidentschaftsverfassung haben, gliedern sich die einzelnen Verwaltungszweige nach *Ministerien*. Die Minister stehen dem Staatsoberhaupt als Gehülfen zur Seite. Der constitutionelle Monarch ist unverantwortlich. Für die von ihm vorgenommenen Verwaltungshandlungen tragen die Minister die Verantwortlichkeit. Seine Regierungsacte bedürfen daher der Gegenzeichnung eines verantwortlichen Ministers und haben nur dann rechtliche Gültigkeit, wenn sie unter einer solchen Gegenzeichnung erlassen werden. Die republikanischen Präsidenten sind dagegen für ihre Regierungshandlungen persönlich verantwortlich und können wegen derselben zur Rechenschaft gezogen werden. Nur die Stellung des französischen Präsidenten ist in dieser Beziehung der eines constitutionellen Monarchen sehr angenähert worden. Derselbe ist persönlich nur für Hochverrath verantwortlich. Im Uebrigen tragen für seine Regierungshandlungen die Minister die Verantwortung; es bedürfen daher auch alle von ihm vorgenommenen Regie-

2) Vgl. darüber meine Abhandlung über die Behördenorganisation der Verwaltung des Innern in diesem Handbuche.

rungsakte einer ministeriellen Contrasignatur. Diejenigen Republiken, in welchen die höchste regierende Obrigkeit ein Collegium ist, haben neben demselben für Ministerien keinen Platz. An der Spitze der einzelnen Verwaltungsdepartements stehen Mitglieder des betreffenden Collegiums, welche insofern zugleich die Geschäfte der Minister versehen.

In Unterordnung unter das Staatsoberhaupt werden die Verwaltungsbefugnisse theils von Staatsbehörden theils von den Communalverbänden ausgeübt.

Staatsbehörden sind diejenigen staatlichen Organe, welche durch ein anderes Organ des Staates, regelmäßig das Staatsoberhaupt, zur Ausübung ihrer Thätigkeit berufen werden. Sie haben nicht den Charakter besonderer Rechtssubjekte, sondern fungiren als Repräsentanten des Staates. Ihre Befugnisse sind staatliche Befugnisse; die durch ihre Handlungen begründeten Rechte und Pflichten stehen dem Staate zu.

Als Communalverbände bezeichnet man diejenigen Theile des Staates, welche eine eigene Organisation und eine besondere Rechtspersönlichkeit besitzen. (Gemeinden, Kreise, Provinzen.) Sie sind Rechtssubjekte des öffentlichen und des Privatrechtes und können sowohl zum Staate als unter einander als zu ihren eigenen Angehörigen in Rechtsbeziehungen treten. Sie besitzen eine selbständige Rechtssphäre, indem ihnen die Erfüllung gewisser staatlicher Aufgaben in örtlicher Begrenzung zusteht. Sie haben eigene Organe, welche nicht vom Staate eingesetzt werden, sondern in dem Communalverbande selbst ihren Ursprung finden [3]).

§ 6. Die Verwaltungsgeschäfte werden theils von solchen Personen besorgt, welche aus dieser Thätigkeit ihren Lebensberuf machen, theils von solchen, welche dieselben neben andern Berufsgeschäften, die den Mittelpunkt ihres Lebens bilden, erledigen. Die Verwaltung der ersteren Art wird als bureaukratische Verwaltung, die der letzteren als Selbstverwaltung bezeichnet. Der Berufsbeamte muß eine Vorbildung für seinen Beruf nachweisen; er erhält, da er seine ganze Thätigkeit dem Staate widmet, zu einem anderweiten Vermögenserwerb daher nicht im Stande ist, seinen Lebensunterhalt vom Staate in der Form der Besoldung. Die Beamten der Selbstverwaltung bedürfen keines Nachweises besonderer Vorbildung; sie verwalten ihre Aemter in der Regel als Ehrenämter. Doch hebt die Zahlung einer Besoldung den Charakter der Selbstverwaltung nicht auf, so lange die Geschäfte nicht den Lebensberuf der betreffenden Person bilden [4]). Sowohl die Verwaltung durch Berufsbeamte als die Selbstverwaltung haben ihre eigenthümlichen Vorzüge und Mängel. Die Berufsbeamten zeichnen sich durch eine größere Kenntniß der Geschäfte und dadurch aus, daß sie über den Streit der socialen Interessen erhaben sind. Die Organe der Selbstverwaltung besitzen eine genauere Kenntniß des praktischen Lebens und eine von der Regierung unabhängigere Stellung. Die Hauptbedeutung der Selbstverwaltung besteht darin, daß sie die Staatsangehörigen zu politischer Thätigkeit erzieht und eine schrankenlose Macht der Centralgewalt verhindert. Sie bildet daher eine nothwendige Grundlage des constitutionellen Staatslebens.

Die Selbstverwaltung ist nicht identisch mit Communalverwaltung [5]). Allerdings bilden die Communalverbände das Hauptanwendungsfeld für die Selbstverwaltung. Aber es kommen doch auch Selbstverwaltungsämter als staatliche Aemter vor (englische Friedensrichter, preußische Amtsvorsteher), wie andererseits die Communalverbände zur Ausübung ihrer Verwaltungsbefugnisse sich häufig besoldeter Berufsbeamten bedienen (Landesdirectoren, Bürgermeister und besoldete Stadträthe größerer Städte).

3) Die Organisation der Staatsbehörden und Communalverbände behandelt ausführlicher meine Abhandlung über die Behördenorganisation der Verwaltung des Innern in diesem Handbuche.

4) Als ein begriffliches Element der Selbstverwaltung wird das Ehrenamt — allerdings zunächst mit Rücksicht auf englische Verhältnisse — von Gneist, Selfgovernment, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England, S. 69, 882 angesehen. Vergl. dagegen: Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, S. 96 ff.; E. Meier in v. Holtzendorff's Encyclopädie, Bd. I, S 1096 ff.; mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, 2. Aufl. S. 279 Anm. 5.

5) Diese Identität wird freilich von der herrschenden Lehre behauptet. Dafür: L. v. Stein, V.L. I, Abth. 2, S. 127 ff.; H. d. V, S. 36 ff.; H. Schulze, preußisches Staatsrecht, Bd. II, § 127 ff., S. 2 ff.; Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, S. 103 ff., Bd. II, S. 226; Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1, S. 76 ff. Vergl. dagegen: E. Meier in v. Holtzendorff's Encyclopädie, 2. Aufl., Bd. I, S. 853 ff.; mein Lehrbuch des deutschen Staats-

3. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

§ 7. Verwaltungsgerichtsbarkeit heißt die durch besondere Organe (Verwaltungsgerichte) ausgeübte Rechtssprechung in Verwaltungsangelegenheiten [6]).

Das Verwaltungsrecht hat seine erste Ausbildung in den von den Monarchen (König, Landesherrn) ausgehenden Verwaltungsverordnungen oder Instruktionen gefunden. Indem diese die Grundsätze feststellten, nach welchen die Verwaltung des Staates geführt werden sollte, regelten sie das Verhalten der unteren Verwaltungsbehörden. Aber die fraglichen Verordnungen waren keine rechtliche Schranke für die Verwaltung überhaupt. Da der Monarch in seiner Person die Stellung des Gesetzgebers und des Chefs der Verwaltung vereinigte, so war er in der Lage die von ihm erlassenen Vorschriften jeden Augenblick wieder aufzuheben oder von der Anwendung derselben im einzelnen Falle abzusehen. Dies änderte sich erst mit dem Momente, in welchem eine Scheidung von gesetzgebenden und Verwaltungsfunktionen eintrat, also mit Einführung der constitutionellen Staatsform. Nunmehr begann eine gesetzliche Regelung des Verwaltungsrechtes. Die Rechte und Pflichten der Verwaltungsorgane wurden durch Gesetze genau begrenzt. Den einzelnen Individuen wurde ein subjektiver Rechtskreis eingeräumt, innerhalb dessen sie das Recht hatten sich frei von den Einwirkungen der Verwaltungsorgane zu bewegen. Auch die Pflichten der Unterthanen gegenüber den Verwaltungsorganen wurden genauer bestimmt.

So lange Gesetzgebung und Verwaltung in einer Hand vereinigt blieb, war die Möglichkeit der Ausbildung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht gegeben, da die bestehenden Verwaltungsvorschriften eine rechtliche Schranke für die Verwaltung nicht bildeten. Die Entscheidung der bei Ausübung der Verwaltung auftretenden Rechtsfragen stand ebenso wie die der Zweckmäßigkeits- und Ermessensfragen den Verwaltungsbehörden zu. Die Garantie für eine unparteiische und gleichmäßige Handhabung der Verwaltungsvorschriften war durch die rechtliche Stellung, die collegialische Verfassung, den Instanzenzug und die Geschäftsformen der Verwaltungsbehörden gegeben. Mit der gesetzlichen Regelung des Verwaltungsrechtes entwickelte sich diejenige rechtliche Begrenzung der Verwaltungsbefugnisse, welche die unerläßliche Voraussetzung für die Entwicklung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit bildet. Die Bedürfnisse der modernen Verwaltung führten zu einer einfacheren, mehr bureaumäßigen Organisation der Verwaltungsbehörden. Durch die Einführung der constitutionellen Staatsform entstand eine größere Abhängigkeit der unteren Verwaltungsorgane von der Centralgewalt, und die Regierung war darauf angewiesen einen

rechtes, S. 253 Anm. 5, E. Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes S. 37 Anm. 1. — Rosin in den Annalen des deutschen Reiches 1883 S. 305 ff. bezeichnet allerdings die Communalverwaltung auch als Selbstverwaltung, erkennt jedoch die Verschiedenheit beider Begriffe an, indem er dafür die Bezeichnungen körperschaftliche und bürgerliche Selbstverwaltung vorschlägt.

6) Ueber Verwaltungsgerichtsbarkeit vergl. O. Bähr, der Rechtsstaat Kassel und Göttingen 1866, R. Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen. Berlin 1869. R. Gneist, der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland. 2. Aufl. Berlin 1879. O. v. Sarwey, das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege. Tübingen 1880. Leuthold, öffentliches Interesse und öffentliche Klage im Verwaltungsrecht in den Annalen des deutschen Reiches 1884 S. 321 ff., mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I, S. 28 ff., E Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes S. 771 ff Weitere Literatur in meinem Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes a. a. O Anm. 1.

politischen Parteistandpunkt einzunehmen. Bei dieser Gestaltung der Verhältnisse war es nicht mehr möglich die Entscheidung der Rechtsfragen des Verwaltungsrechtes lediglich den Verwaltungsbehörden zu überlassen und so die betreffenden Ressortminister zu den obersten Interpreten des gesammten Verwaltungsrechtes zu machen. Es lag die Gefahr nahe, daß dadurch eine parteiliche Ausübung der Verwaltungsbefugnisse insbesondere auch eine parteiliche Handhabung der Rechtssprechung herbeigeführt wurde. Deßhalb entstand die Forderung einer unparteiischen Rechtssprechung in Verwaltungssachen. Dieser Forderung hat man in einzelnen Staaten, z. B. im ehemaligen Kurfürstenthum Hessen und im Königreich Italien dadurch gerecht zu werden gesucht, daß man gegenüber den Verfügungen der Verwaltungsbehörden eine Klage bei den ordentlichen Gerichten zugelassen hat. Regelmäßig ist man dagegen zu der Errichtung besonderer von den ordentlichen Gerichten unterschiedener Verwaltungsgerichte gekommen, denen die Rechtssprechung in Verwaltungsangelegenheiten zusteht, so namentlich in Frankreich und in neuerer Zeit in einer Reihe von deutschen Staaten (Preußen, Bayern, Württemberg, Baden, Hessen).

§ 8. Eine Verwaltungsgerichtsbarkeit kann nur in Bezug auf solche Verwaltungshandlungen ausgeübt werden, für welche bestimmte *objektive Rechtsvorschriften* bestehen. Diejenigen Verwaltungsacte dagegen, welche die Verwaltungsbehörden nach *freiem Ermessen* vorzunehmen befugt sind, eignen sich überhaupt nicht dazu zum Gegenstand richterlicher Cognition gemacht zu werden. Sie können ihre Erledigung nur im Instanzenzuge der Verwaltungsbehörden erhalten. Allerdings ist auch bei diesen Ermessensfragen eine sehr ungleiche Behandlung der Staatsangehörigen möglich. Aber dagegen kann die Garantie nicht in der Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit, sondern nur in einer entsprechenden Organisation der Verwaltungsbehörden, namentlich in der Heranziehung von Elementen der Selbstverwaltung zu denselben gefunden werden.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit verfolgt eine doppelte Aufgabe. Sie dient einmal dazu auf dem Gebiete der Verwaltung die Vorschriften des *objektiven Rechtes* aufrecht zu erhalten. Sie kann also auch da vorkommen, wo subjektive Rechte gar nicht in Frage stehen, z. B. bei Anfechtung von Beschlüssen communaler Vertretungen oder collegialisch organisirter staatlicher Organe wegen Gesetzwidrigkeit durch den Vorsitzenden bezw. den Aufsichtsbeamten, bei Einspruch gegen Wahlen von Kommunalbeamten oder zu kommunalen Körperschaften wegen ordnungswidrigen Verfahrens. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit hat aber außerdem auch den Zweck, den *individuellen Rechtskreis* gegenüber unberechtigten Eingriffen der Verwaltungsorgane zu schützen. Indem sie dies thut, dient sie allerdings zugleich auch der Aufgabe, das objektive Recht aufrecht zu erhalten. Denn in allen denjenigen Fällen, in welchen in die subjektiven Rechte des Einzelnen unberechtigt eingegriffen oder demselben eine ihm nicht obliegende Pflicht zugemuthet wird, findet zugleich eine Verletzung objektiver Rechtssätze statt. Diejenigen Angelegenheiten, in welchen es sich nicht bloß um objektives Recht sondern gleichzeitig auch um subjektive Rechte handelt, bilden praktisch den Schwerpunkt der Verwaltungsgerichtsbarkeit [7]).

Mit der Ausbildung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist der Unterschied zwischen reinen Verwaltungssachen oder Beschlußsachen und Verwaltungsstreitsachen entstanden. Erstere

7) Von den bisherigen Schriftstellern behaupten die meisten, die Verwaltungsgerichtsbarkeit sei *nur* zum Schutze *subjectiver* Rechte berufen (O. *Bähr* a. a. O. S. 54, L. v. *Stein*, Verwaltungslehre Th. I. Abth. 1. S. 371 ff., v. *Sarwey* a. a. O. S. 65, 73, 76, E. *Löning* a. a. O. § 203 S. 797 ff.). Dagegen beschränkt *Gneist* (Rechtsstaat S 270 ff. in von Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III. S. 1117) die Aufgabe der Verwaltungsgerichte auf die Aufrechterhaltung des *objectiven* Rechtszustandes und will *subjective* Rechte auf dem Gebiete der Verwaltung *nicht* anerkennen. Nach den obigen Ausführungen sind beide Anschauungen als einseitig zu verwerfen. Der hier vertretenen Anschauung entspricht die praktische Gestaltung, welche die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland, namentlich in Preußen erhalten hat.

sind diejenigen Angelegenheiten, deren Entscheidung im Instanzenzuge der Verwaltungsbehörden erfolgt, letztere diejenigen, deren Entscheidung den Verwaltungsgerichten zusteht.

4. Die innere Verwaltung.

§ 9. Die *innere Verwaltung* ist ein Produkt *moderner* Entwicklung. Der *mittelalterliche Staat* beschränkt sich auf Gewährung von Schutz gegen auswärtige Angriffe und auf Gewährung von Rechtsschutz im Innern, woran sich einige sicherheitspolizeiliche Thätigkeiten anschließen. Die Sorge für wirthschaftliche und Kulturentwicklung des Volkes bleibt ihm fremd; soweit eine solche Sorge überhaupt stattfindet, liegt sie in den Händen anderweiter corporativer Verbände, der Kirche, der Zünfte, Markgenossenschaften u. s. w.

Erst mit dem *Ende des Mittelalters* beginnt die Obrigkeit weitere Gegenstände in den Bereich ihrer Thätigkeit hineinzuziehen. Zuerst war dies in den *Städten* der Fall, wo das dichtgedrängte Zusammenwohnen einer Menge von Menschen und die dadurch hervorgerufenen zahlreichen Bedürfnisse auf die Entwicklung einer energischeren obrigkeitlichen Fürsorge hindrängten. Hier entwickelte sich eine Bau- und Feuerpolizei, hier entstanden die Anfänge einer communalen Armenpflege. Die Städte begannen für die Gesundheit der Bevölkerung durch Anstellung von Stadtärzten und Einführung sanitärer Maßregeln, für die Bildung durch Errichtung städtischer Schulen Sorge zu tragen.

Seit dem *sechzehnten Jahrhundert* wurden die gedachten Angelegenheiten auch zu einem Gegenstande der Thätigkeit des *Reiches* und der einzelnen *Landesherrn*. Eine wesentliche Erweiterung erhielt der staatliche Wirkungskreis durch die *Reformation*. Armenpflege und Unterricht, welche bisher Sache der Kirche gewesen waren, wurden nunmehr staatliche und kommunale Angelegenheiten. Schon die Reichsgesetze des sechzehnten Jahrhunderts stellten den Grundsatz auf, daß jede Gemeinde für ihre Armen zu sorgen habe. Städte und Landesherrn verwendeten die Mittel des säcularisirten Kirchengutes zur Errichtung von städtischen Schulen und anderweiten Unterrichtsanstalten, auch auf dem Lande entwickelte sich die Volksschule unter dem Einfluß und der Einwirkung des Staates, wenn auch zunächst noch in enger Anlehnung an die Kirche. Zu gleicher Zeit gab die Masse des sich in Deutschland umhertreibenden Gesindels, namentlich der entlassenen Landsknechte, Veranlassung zu der Ausbildung strenger Maßregeln gegen Bettler und Landstreicher. Eine wichtige Verkehrsanstalt entstand in der Post. Die Erfindung der Buchdruckerkunst bewirkte die Ausbildung einer obrigkeitlichen Aufsicht über die Presse, welche in der Censur ihren prägnantesten Ausdruck fand.

Die Gesammtheit dieser Thätigkeiten, welche einerseits den Schutz der Bevölkerung gegen Gefahren, andererseits die Sorge für Cultur und Wirthschaft derselben zum Gegenstande hatten, wurde unter dem Namen *Polizei* zusammengefaßt. Das Reich stellte in Reichspolizeiordnungen die allgemeinen Grundsätze auf, welche für die Ausübung der polizeilichen Funktionen maßgebend sein sollten. Die praktische Durchführung der Maßregeln blieb dagegen den Territorialgewalten, Landesherrn und Städten, überlassen.

Die polizeilichen Thätigkeiten hatten während des *dreißigjährigen Krieges* vielfach eine Unterbrechung erfahren, da die kriegerischen Ereignisse alle anderen Interessen in den Hintergrund drängten und eine geordnete Verwaltung überhaupt nicht aufkommen ließen. Um so energischer wurde die polizeiliche Fürsorge *nach dem westphälischen Frieden* wieder aufgenommen. Zunächst galt es die Länder von dem massenhaften Gesindel, welches sich nach Beendigung des Krieges überall umhertrieb, zu reinigen. Im Anschluß an die Einrichtungen des sechzehnten Jahrhunderts wurden von Neuem energische Maßregeln gegen Bettler und Landstreicher ergriffen, und es entwickelte sich die sogenannte Fremdenpolizei. Sodann sah man es als eine wesentliche Aufgabe der landesherrlichen

Politik an, in die entvölkerten Städte und Ortschaften neue Bewohner hineinzuziehen und den gesunkenen Volkswohlstand wieder zu heben. Es entstand die s.g. Bevölkerungspolizei, welche namentlich in den Maßregeln zur Beförderung der Einwanderungen und zur Verhütung der Auswanderungen ihren Ausdruck fand. Die wirthschaftlichen Verhältnisse wurden der Gegenstand eingehender staatlicher Fürsorge, welche häufig genug zu einem sehr weitgehenden Eindringen der Obrigkeit in die Privat- und Geschäftsverhältnisse der Unterthanen führte. Die Bevölkerungspolizei gab auch Veranlassung, den Gesundheitsverhältnissen der Bevölkerung eine eingehendere Beachtung zuzuwenden; die landesherrlichen Medicinalordnungen des siebzehnten Jahrhunderts regelten die Einrichtungen, welche diesem Zwecke zu dienen bestimmt waren. Bau- und Feuerpolizei, bisher im Wesentlichen städtische Maßregeln, wurden durch die landesherrlichen Bau- und Feuerordnungen in systematischer Weise auf das ganze Land ausgedehnt. Im Anschluß an die Feuerpolizei entwickelten sich die Anfänge des staatlichen Versicherungswesens.

Das *achtzehnte Jahrhundert* hat den Kreis der staatlichen Verwaltung noch bedeutend erweitert. Die Schulen wurden von der Kirche völlig losgelöst und zu staatlichen Anstalten gemacht. Im Interesse der Entwicklung des Verkehrs und der Verbesserung der wirthschaftlichen Verhältnisse nahmen die Landesherrn den Wegebau energisch in Angriff, brachten Ordnung in die zerrütteten Münzverhältnisse und beförderten die Gründung von Creditanstalten. Gegen Ende des Jahrhunderts gab die französische Revolution zu polizeilichen Maßregeln gegen Vereine und Versammlungen Veranlassung.

Die völlige Umwälzung, welche die staatlichen Einrichtungen im Laufe des *gegenwärtigen Jahrhunderts* erfahren haben, ist auch auf die Ausbildung der Verwaltungsthätigkeiten nicht ohne Einfluß geblieben. Zunächst hat die Umbildung der socialen und wirthschaftlichen Verhältnisse theils zur Entwicklung ganz neuer Verwaltungsthätigkeiten geführt, theils eine wesentlich veränderte Richtung der bisherigen zur Folge gehabt. Eine umfangreiche Aufgabe ist der Verwaltung in der Grundentlastung und der Durchführung der Gemeinheitstheilungen und Zusammenlegungen erwachsen. Die Einführung der Freizügigkeit und Gewerbefreiheit hat die Bevölkerungs- und Gewerbepolizei wesentlich umgestaltet. Die Entwicklung der Großindustrie und die dadurch bedingte Ansammlung einer zahlreichen Arbeiterbevölkerung in den Fabrikdistrieten hat die sociale Frage entstehen lassen und dem Staat die Verpflichtung auferlegt, für die Beförderung des Wohles der arbeitenden Klassen thätig zu sein. Preßpolizei und Vereinspolizei haben in Folge der Einführung verfassungsmäßiger Institutionen eine völlige Umwandlung erfahren. Durch die Entstehung der Eisenbahnen und der elektrischen Telegraphen sind neue Gebiete für die Thätigkeit der Staatsverwaltung erschlossen worden.

Die Einführung constitutioneller Einrichtungen hat aber außerdem auch insofern auf die erwähnten Gebiete der Verwaltung gewirkt, als dieselben im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts eine eingehende *gesetzliche Regelung* und die betreffenden Verwaltungsbefugnisse eine *rechtliche Begrenzung* erfahren haben.

Der Ausdruck *Polizei* für die Gesammtheit der hier behandelten Thätigkeiten hat dem Ausdruck *innere Verwaltung* Platz gemacht. Das Wort *Polizei* wird jetzt in einem engeren Sinne gebraucht; man bezeichnet damit diejenige Thätigkeit der inneren Verwaltung, welche sich als persönliche Beschränkung der Freiheit des Einzelnen äußert und in der Form von Zwang auftritt.

§ 10. Die Thätigkeiten der inneren Verwaltung scheiden sich ihrem *rechtlichen Inhalte* nach in zwei große Gruppen: *obrigkeitliche Thätigkeiten*, d. h. solche, welche sich in der Ausübung von Herrschaftsrechten äußern, und *fürsorgende Thätigkeiten* (Staatspflege), welche die Förderung des Einzelnen und der Gesammtheit durch Gewährung von Unterstützung und Errichtung allgemeiner Anstalten bezwecken.

Unter den obrigkeitlichen Functionen sind in erster Linie die *polizeilichen* zu nennen. Die polizeilichen Acte zerfallen in Polizeiverordnungen und Polizeiverfügungen. *Polizeiverordnungen*[8]) heißen diejenigen allgemeinen Anordnungen, durch welche die Polizeibehörden den ihrer Herrschaft unterworfenen Personen gewisse Handlungen bei Strafe gebieten oder verbieten. Das Recht zum Erlaß derartiger Vorschriften steht namentlich den Orts- und Bezirkspolizeibehörden zu; die Polizeiverordnungen verfolgen den Zweck, das allgemeine Strafrecht durch Anordnungen lokalen Charakters zu ergänzen. Die *Polizeiverfügungen* sind dagegen Anordnungen der Polizeibehörden für einen concreten Fall. Sie haben theils den Charakter von Geboten oder Verboten, theils den von Erlaubnißertheilungen (Concessionen). Durch die polizeilichen Gebote oder Verbote wird dem Einzelnen die Pflicht zu einer bestimmten Handlung oder Unterlassung auferlegt; dieselben dienen theils dazu, den Einzelnen zur Erfüllung allgemeiner gesetzlicher Pflichten anzuhalten, theils ihm besondere durch Gesetz nicht begründete Verpflichtungen aufzuerlegen. Derartige polizeiliche Verbote und Gebote finden ihre Anwendung auf dem ganzen Gebiete des Verwaltungsrechtes. Durch die Concessionen wird dem Einzelnen die Befugniß gewährt, bestimmte Handlungen vorzunehmen, deren Vornahme gesetzlich von der vorgängigen Erlaubniß der Polizeibehörde abhängig gemacht ist. Sie kommen daher nur auf solchen Verwaltungsgebieten vor, auf welchen eine gesetzliche Beschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit besteht; ihre Hauptanwendung finden sie auf dem Gebiete des Gewerberechtes. Der Ungehorsam gegen polizeiliche Verfügungen hat Bestrafung des Zuwiderhandelnden und Anwendung von Zwangsmitteln gegen denselben zur Folge.

Eine zweite Gruppe obrigkeitlicher Verwaltungsthätigkeiten bilden diejenigen Verwaltungsacte, welche die *Begründung* oder *Aufhebung von Rechten* zum Gegenstande haben. Rechtsbegründende und rechtsaufhebende Verwaltungsacte kommen sowohl auf dem Gebiete des Staatsrechtes als auf dem des Privatrechtes vor. Zu denselben gehören beispielsweise die Verleihung der Staatsangehörigkeit und die Entlassung aus dem Staatsverbande, die Ertheilung der Gemeindeangehörigkeit oder des Gemeindebürgerrechtes, die Ernennung zum Beamten, die Enteignungen, die Verleihung des Bergbaurechtes, die Ertheilung von Patenten. Die rechtsbegründenden Verwaltungsacte können auch den Zweck haben, eine neue Rechtspersönlichkeit zu schaffen, wie dies z. B. bei der Ertheilung von Corporationsrechten an Vereine oder bei der Verleihung von Stiftungsqualität an Vermögensmassen der Fall ist.

Zu den obrigkeitlichen Verwaltungsthätigkeiten gehören endlich auch die *Feststellungen* und *Beurkundungen*. Unter den Gesichtspunkt der Feststellungen fällt die Thätigkeit der amtlichen Statistik und die Untersuchung der Seeunfälle. Beurkundungen sind in der Führung der Standesregister, der Führung der Schiffsregister und Ausstellung der Schiffscertificate, in der Ausstellung der Pässe, aber auch in der Prägung der Münzen und der Eichung der Maße und Gewichte enthalten.

Der obrigkeitlichen Thätigkeit auf dem Gebiete der inneren Verwaltung steht die s.g. *staatliche Pflege* gegenüber. Diese bezweckt die Förderung der Bevölkerung durch Gewährung von Unterstützung und Errichtung allgemeiner Anstalten. Die Gewährung von Unterstützung an hülfsbedürftige Personen bildet den Gegenstand der Armenpflege. Zu den allgemeinen Anstalten, welche der Förderung der Volkswohlfahrt und Volkscultur zu dienen bestimmt sind, gehören die Bildungsanstalten, Creditanstalten, Versicherungsanstalten, Land- und Wasserstraßen, Eisenbahnen, Post und Telegraphen.

§ 11. Die innere Verwaltung zerfällt in eine Reihe *verschiedener Gebiete* nach Maßgabe der Verschiedenheit der *Interessen*, welche den Gegenstand der staatlichen

8) Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen. Breslau 1882.

Fürsorge bilden. Auf allen diesen Gebieten kommen Verwaltungsthätigkeiten der verschiedensten Art neben einander vor: polizeiliche Functionen, rechtsbegründende und rechtsaufhebende Verwaltungsacte, Beurkundungen und solche Thätigkeiten, welche als Ausfluß der staatlichen Pflege erscheinen.

Bei der Abgrenzung dieser Gebiete sind zunächst zwei große Gruppen von Verwaltungsthätigkeiten zu unterscheiden: solche, welche die persönlichen Interessen und solche, welche die wirthschaftlichen Interessen zum Gegenstande haben.

Die auf die Förderung der persönlichen Interessen gerichteten Verwaltungsthätigkeiten haben theils die rechtliche Stellung der Personen, theils den Schutz derselben gegen Gefahren, theils die Sorge für Gesundheit, Bildung und Sittlichkeit zum Gegenstande. Die auf die Regelung der rechtlichen Stellung der Personen bezüglichen Thätigkeiten betreffen sowohl die privatrechtliche als die staatsrechtliche Stellung derselben. Die privatrechtliche Stellung der Personen bestimmt sich im Wesentlichen durch gesetzliche Vorschriften oder durch eigene Handlungen der betreffenden Personen. Nur ganz ausnahmsweise findet hier eine Verwaltungsthätigkeit, wie z. B. bei der Großjährigkeitserklärung, der Legitimation unehelicher Kinder, der Ertheilung juristischer Persönlichkeit statt. Auch die eheschließende und beurkundende Thätigkeit der Standesbeamten fällt unter diesen Gesichtspunkt. Die staatsrechtliche Stellung der Personen bestimmt sich durch ihr Verhältniß zu Gemeinde, Staat und Reich. Die Verwaltungsthätigkeiten, welche sich auf dieses Verhältniß beziehen, bezwecken theils die Regelung der Angehörigkeit zu den genannten politischen Verbänden (Verleihung der Reichs- und Staatsangehörigkeit, Entlassung aus dem Staatsverbande, Verleihung der Gemeindeangehörigkeit und des Gemeindebürgerrechtes), theils regeln sie den Aufenthalt im Gebiete derselben (Ausweisungen, Internirungen u. s. w.). Die Maßregeln, welche den Schutz gegen Gefahren bezwecken, bezeichnet man als Sicherheitspolizei. Sie sind theils gegen gefährliche Personen und gefahrbringende menschliche Thätigkeiten, theils gegen Unglücksfälle gerichtet. Zu den ersteren gehören die Maßregeln gegen Bettler und Landstreicher sowie gegen bestrafte Verbrecher, die Fremdenpolizei, die Waffenpolizei, die Maßregeln gegen den Mißbrauch von Sprengstoffen, die Verhaftungen, soweit sie polizeilicher Natur sind, die Maßregeln bei Zusammenrottungen, die Preßpolizei, Vereins- und Versammlungspolizei, zu den letzteren die Baupolizei, Straßenpolizei, Feuer- und Wasserpolizei und Begräbnißpolizei. Die Verwaltungsthätigkeiten, welche die Sorge für die Gesundheit zum Gegenstande haben, zerfallen in das Sanitätswesen und das Medicinalwesen. Ersteres umfaßt diejenigen Maßregeln, welche die Verhütung von Krankheiten bezwecken (Seuchenwesen, Impfwesen u. s. w.), letzteres diejenigen, welche der Heilung von Krankheiten zu dienen bestimmt sind (Sorge für das Heilpersonal und die Heilanstalten). Die Beförderung der Bildung geschieht durch Errichtung und Verwaltung von niederen und höheren Schulen, Universitäten und anderweiten Bildungsanstalten (Sammlungen, Bibliotheken u. s. w.). Für die Beförderung der Sittlichkeit kann der Staat unmittelbar wenig thun; seine Aufgabe beschränkt sich darauf, gewisse Anreizungen zur Unsittlichkeit zu beseitigen. Die Sittenpolizei umfaßt Maßregeln gegen Trunksucht, geschlechtliche Ausschweifungen, Spielsucht und die Sorge für die Erziehung verwahrloster Kinder.

Die auf die Förderung der wirthschaftlichen Interessen gerichtete Verwaltungsthätigkeit umfaßt zunächst die Regelung der Verhältnisse des Grundeigenthums. Die Verwaltung hat hier die Aufgabe, die Ueberführung des Grundbesitzes aus der älteren auf Grundherrlichkeit, Gemeinwirthschaft und Gemengelage beruhenden Wirthschaftsordnung in eine den modernen Bedürfnissen angemessenere zu bewirken; diesem Zwecke dienen die Ablösungen, Gemeinheitstheilungen, Zusammenlegungen. Einen Theil der Grundfläche nehmen die Gewässer ein; diesen gegenüber hat die Verwaltung eine doppelte Aufgabe: die Benutzung des Wassers zu regeln und Schutz gegen Wassersgefahr zu gewähren. Die

Thätigkeit der Verwaltung erstreckt sich ferner auf die einzelnen Zweige wirthschaftlicher Thätigkeit, sowohl auf die Urproductionen als auf die industriellen Thätigkeiten, den Handel und die persönlichen Dienste. Die auf die Urproduktion bezüglichen Verwaltungsthätigkeiten umfassen Schutz und Förderung der Landwirthschaft, Forstwirthschaft, Viehzucht, Jagd, Fischerei und des Bergbaus. Die industriellen Thätigkeiten, der Handel und die dem Publikum geleisteten persönlichen Dienste fallen unter den Begriff des Gewerbebetriebes. Der Gewerbebetrieb bildet den Gegenstand vielfacher Verwaltungs-, insbesondere polizeilicher Maßregeln, welche ihre Regelung in besonderen Gewerbeordnungen finden und unter denen die Gewerbeconcessionen, die Entziehung der Concessionen und die polizeilichen Verbietungsrechte von besonderer Bedeutung sind. Die gewerbepolizeilichen Maßregeln erstrecken sich auf alle Arten der gedachten Thätigkeiten. Außerdem bestehen aber noch besondere Verwaltungseinrichtungen, welche speciell der Industrie oder dem Handel zu dienen bestimmt sind, wie z. B. die Patente, die Börsen, die Makler. Diejenigen persönlichen Dienstleistungen, welche nicht dem Publikum in der Form des Gewerbebetriebes, sondern einer bestimmten Person geleistet werden, zerfallen in solche, welche den Charakter gewerblicher Hülfsleistungen und solche, welche den Charakter häuslicher Dienste besitzen. Die auf die ersteren bezügliche Verwaltungsthätigkeit ist ein Bestandtheil der Gewerbepolizei, die polizeilichen Maßregeln, welche die letzteren zum Gegenstande haben, werden unter dem Begriff der Gesindepolizei zusammengefaßt. Ein weiteres Gebiet der wirthschaftlichen Verwaltung bildet der Verkehr. Die auf Beförderung desselben gerichteten Thätigkeiten umfassen die Sorge für Maße und Gewichte, die Prägung der Münzen und Herstellung anderweiter Zahlungsmittel, die Errichtung und Ueberwachung der Creditanstalten und die Verwaltung der Verkehrswege und Transportanstalten, nämlich der Land- und Wasserstraßen, der Eisenbahnen, der Post und Telegraphie. Zu den Gegenständen wirthschaftlicher Verwaltung gehören endlich noch das Versicherungswesen, d. h. diejenigen Einrichtungen, welche dem Einzelnen gegen Zahlung von Beiträgen Ersatz der durch Unglücksfälle veranlaßten Vermögensverluste zu sichern bestimmt sind, und die Armenpflege, d. h. die Sorge für die Unterstützung Hülfsbedürftiger.

5. Die Verwaltungslehre.

§ 12. Verwaltungslehre ist die wissenschaftliche Darstellung der auf die Verwaltung bezüglichen Grundsätze. Die Verwaltungslehre zerfällt in das Verwaltungsrecht und die Verwaltungspolitik, von denen ersteres die auf die Verwaltung bezüglichen Rechtsgrundsätze, letztere die für die Verwaltung maßgebenden Gesichtspunkte der Zweckmäßigkeit zum Gegenstande hat.

Das Wort Verwaltungslehre wird aber auch noch in einem engeren Sinne gebraucht, indem man darunter nicht die wissenschaftliche Darstellung der gesammten Verwaltung, sondern lediglich die der inneren Verwaltung begreift. Diese Bedeutung liegt auch der Eintheilung des vorliegenden Handbuches zu Grunde.

Die Ausbildung der Verwaltungslehre als einer selbstständigen Wissenschaft gehört erst der neuesten Zeit an. Die Vorläufer derselben sind die Disciplinen der Polizeiwissenschaft und der Cameralwissenschaft. Insbesondere haben diejenigen Fragen, welche jetzt den Gegenstand der Verwaltungslehre im engeren Sinne zu bilden pflegen, ihre frühere Bearbeitung in der Polizeiwissenschaft gefunden. Als eine ausgebildete Disciplin tritt uns die Polizeiwissenschaft um die Mitte des achtzehnten Jahrhunderts entgegen; ihr erster bedeutender Repräsentant ist Justi[9]). An ihn schließen sich die Werke von Son-

9) Grundsätze der Polizeiwissenschaft. Göttingen 1756. 3. Aufl. 1782. Die Grundfeste der Macht und Glückseligkeit der Staaten oder ausführliche Darstellung der gesammten Polizeiwissenschaft. Königsberg 1760.

nenfels, v. Berg, Jacob, Behr und Andern an. Der abschließende Schriftsteller auf diesem Gebiete ist Robert von Mohl in seinem Werke: Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. 3. Aufl. 3 Bde. Tübingen 1866.

Während die Polizeiwissenschaft die Grundsätze der inneren Verwaltung wesentlich vom Gesichtspunkte der Zweckmäßigkeit behandelte und selbst diejenigen Werke, welche sich speciell die Darstellung des Polizeirechtes zur Aufgabe gestellt hatten, wie z. B. das Handbuch von v. Berg [10]), diesen Standpunkt nicht streng festhielten, waren in den staatsrechtlichen Werken neben den verfassungsrechtlichen auch verwaltungsrechtliche Materien behandelt worden. Eine schärfere Scheidung zwischen beiden haben jedoch erst die Bearbeitungen des partikulären Staatsrechtes in diesem Jahrhundert vorgenommen, insbesondere die Werke von R. v. Mohl über württembergisches Staatsrecht, Poezl über bayrisches Staatsrecht und v. Roenne über preußisches Staatsrecht.

Die bedeutendste Anregung und Förderung hat die Verwaltungslehre im Laufe dieses Jahrhunderts durch die Schriften von Gneist und Stein erfahren. R. Gneist hat durch seine Arbeiten über englisches Staatsrecht [11]) die Bedeutung der Verwaltung für das constitutionelle Staatsleben dargelegt und auch auf die praktische Gestaltung der Verwaltungsgesetzgebung in Deutschland, namentlich in Preußen, die weitgreifendste Einwirkung ausgeübt. L. v. Stein [12]) hat die Grundbegriffe der Verwaltungslehre entwickelt und eine vergleichende Darstellung des englischen, französischen und deutschen Verwaltungsrechtes gegeben.

Auch das deutsche Verwaltungsrecht hat in den letzten Jahrzehnten eine Reihe zusammenfassender Darstellungen erfahren, von denen die wichtigsten folgende sind:

F. F. Mayer, Grundsätze des Verwaltungsrechtes. Tübingen 1862. — H. Rösler, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. Bd. I u. II. Erlangen 1872 u. 73. — O. v. Sarwey, das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege. Tübingen 1880. — G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes 2 Bde. Leipzig 1883 u. 84. — E. Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. Leipzig 1884.

10) Handbuch des teutschen Polizeirechtes. 7 Bde. 2. Aufl. Hannover 1802—9.

11) Die Werke Gneists über englisches Staatsrecht sind in ihrer neuesten Gestalt folgende: Englische Verfassungsgeschichte. Berlin 1882. Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart, 3. Aufl. 2 Bände. Berlin 1883 u. 84. Selfgovernment, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte. 3. Aufl. Berlin 1871. An die Schriften über englisches Recht schließen sich eine Reihe anderweiter an, welche die auf dem Gebiete des englischen Rechtes gefundenen Resultate auf deutsche Verhältnisse anzuwenden bezwecken. Unter diesen sind die wichtigsten: Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen. Berlin 1869 und der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland. 2. Aufl. Berlin 1879.

12) Die Verwaltungslehre. 7 Theile. Stuttgart 1865—68; davon in 2. Aufl erschienen Theil I. 1869, Theil III. 1882, Theil V. Abth. 1—3. 1883 u. 84.

II.

Statistik.

Von

Gustav Rümelin.

Quellen: Quetelet, Physique sociale. 1869. Wappäus, Allgemeine Bevölkerungsstatistik. 1859 (Einleitung und Anhang). Robert Mohl, Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften. Band III. 1858. Die Schriften über den Begriff der Statistik. v. Oettingen, Die Moralstatistik 1868, 3. Aufl. 1882. Haushofer, Lehr- und Handbuch der Statistik. 2. Aufl. 1882. Knies, Die Statistik als selbständige Wissenschaft 1850. Handbuch der Statistik von M. Block. Deutsche Ausgabe von H. v. Scheel 1879. John, Geschichte der Statistik. Erster Theil. 1884.

I. Geschichte der Statistik.

1. Praktische Anfänge von Statistik.

§ 1. Zählungen und Zahlenangaben, wie wir sie jetzt der Statistik zutheilen, begegnen uns schon im frühesten Alterthum. Schon lange vor der christlichen Zeitrechnung soll China ein Musterland amtlicher Statistik gewesen sein. An der Thüre jedes Hauses habe allezeit eine Tafel hängen müssen, auf der sämmtliche Insassen genannt und jede Veränderung des Personalstandes sofort anzugeben war; je über zehn, hundert, tausend u. s. w. Familien seien Männer zu Führung der Listen aufgestellt gewesen; man habe dem Kaiser für jeden Tag im Jahre die Zahl seiner Unterthanen anzugeben vermocht. Auch die Hausthiere wurden schon und zwar in sechs Arten periodisch gezählt. Die ägyptischen Priester waren eifrige Zähler und Rechner und führten Register über Geburten und Todesfälle. Das alte Testament enthält eine Menge von Zahlenangaben über die Stärke des israelitischen Volkes und seiner Stämme zu verschiedenen Zeiten. Griechenland bietet in diesem Punkt nicht viel, da in Stadtrepubliken von mäßigem Gebietsumfang das Bedürfniß solcher Ermittlungen weniger hervortrat; jedenfalls sind nur spärliche Notizen darüber noch vorhanden. Dagegen ist das Institut des periodischen römischen Census auch in den neuesten Zeiten noch nicht übertroffen worden. Dionys von Halicarnaß sagt darüber: es sollten sich alle Römer aufschreiben lassen und eidlich ihr Vermögen in Geld schätzen, wobei sie schrieben, wer ihr Vater wäre; sie sollten ihr Alter, sowie Frau und Kinder angeben, auch hinzusetzen, an welchem Ort der Stadt und in welchem Flecken des Landes sie wohnten. Leider sind die auf uns gekommenen Nachrichten über die Ergebnisse dieser Volkszählungen sehr mangelhaft.

Dem mittelalterlichen Staat waren solche Aufgaben, wie die Mittel zu deren Erfüllung fremd, und es finden sich nur in einzelnen Urkunden aus besonderen Anlässen Notizen statistischer Verwerthbarkeit. Seit dem 16ten Jahrhundert giebt es wieder Volkszählungen und Aufzeichnungen der Kirchenbücher über Trauungen, Geburten und Sterbefälle.

Allein alle diese und ähnliche Thatsachen können für die Frage, wann die Statistik als besondere Disciplin entstanden sei, nicht in Betracht kommen. Wir setzen den Anfang

einer Wissenschaft nicht schon da, wo die Stoffe und Fragen, mit denen sie sich beschäftigt, zuerst Erwähnung finden, sondern erst wenn dieselben mit Bewußtsein als zusammengehörige Objekte einer besonderen Betrachtung erkannt, aus dem Complex des allgemeinen und unbenannten Wissens ausgeschieden, Gegenstand einer Lehre und Methodik und mit eigenthümlicher Benennung an einer bestimmten Stelle in den Kreis der menschlichen Wissenszweige eingereiht werden. In diesem Sinne fallen die Anfänge der Statistik erst ins 18te Jahrhundert und der eigentliche Anspruch auf den Namen einer Wissenschaft gehört streng genommen erst dem 19. Jahrhundert an.

2. Etymologisches.

§ 2. Das Wort Statistik kommt nicht von dem lateinischen status her, was schon sprachlich unzulässig wäre, da isticus keine adjektive Bildungsform ist.

Weder das Alterthum noch das Mittelalter hatten bekanntlich einen sprachlichen Ausdruck für das, was wir jetzt Staat in politischem Sinn nennen; den Griechen und Römern erschienen die despotischen, patriarchalischen, hierarchischen Ordnungen der barbarischen Völker als etwas von ihren Institutionen so Grundverschiedenes, daß sie gar kein Bedürfniß eines gemeinsamen Oberbegriffs fühlten und ihnen die Ausdrücke politeia und respublica hierfür viel zu gut erschienen wären. Das Mittelalter aber war in seiner ganzen Welt- und Rechtsanschauung zu unstaatlich oder widerstaatlich, um zu so abstrakten Begriffsbildungen Veranlassung zu finden.

Erst gegen den Ausgang des Mittelalters, im 15ten Jahrhundert, als Italien nicht nur in Wissen und Kunst an der Spitze der europäischen Kultur stand, sondern auch der Sitz einer bunten Mannigfaltigkeit politischer Gebilde, geistlicher und weltlicher, monarchischer und republikanischer Territorien geworden war, die im engsten Contakt friedlicher und feindlicher, allezeit wechselnder Beziehungen zu einander verflochten lebten, führte der rege diplomatische Verkehr dazu, auch auf das bei aller Verschiedenheit in den Formen der öffentlichen Gewalt doch noch Gemeinsame und Gleichartige in sämmilichen Herrschaftsgebieten zu achten und jenen seither vermißten allgemeinen Oberbegriff zu suchen. Es bot sich dazu das vieldeutige Wort stato dar, das, ähnlich wie status im mittelalterlichen Latein, für Stand, Standesauszeichnungen, äußeren Prunk, für Lage und Zustand gebraucht war und nun, wie es scheint, zuerst in den Gesandtenberichten, dazu gedient hat, die in jedem Gemeinwesen festen und ständigen Gewalten und Aemter, und dann die Herrschaftsgebiete selbst zu bezeichnen, so daß man jetzt vom stato dei Medici, stato della Chiesa etc. sprach und daraus der noch allgemeinere und abstrakte Ausdruck für das Ganze der öffentlichen Ordnungen und Einrichtungen, für das gesellschaftliche Herrschaftsinstitut erwachsen konnte. Aus diesem italienischen stato bildete sich dann die entsprechende Erweiterung des Begriffs der bereits vorhandenen Wörter der anderen Sprachen, état, state, estato, sowie des lateinischen status. Auch das deutsche Wort, Staat, bestand schon, wurde aber zuvor auch nur im Sinne von Stand, Standeszeichen und Gebühr (wie in den Verbindungen Generalstaaten, Hofstaat, Staatskleid, Staat eines Amtes) gebraucht und kommt im Reformationszeitalter noch nicht in der politischen Bedeutung vor. (Die Geschichte des Wortes ist zur Zeit noch nicht näher festgestellt.)

Aus diesem stato entstand dann das weitere italienische und neulateinische Wort statista, ähnlich wie artista, also derjenige, der sich mit dem stato zu beschäftigen hat, der homme d'état, Staatsmann, im Englischen (schon bei Shakspeare) statist.

Erst aus diesem Substantiv statista wurde zunächst das Adjectiv statistico, statisticus gebildet, und hieraus entstand dann weiter die statistica sc. scientia, d. h. das Wissen des statista oder etwas bestimmter dasjenige positive Wissen, dessen der zum Wirken in Staatsgeschäften Berufene, etwa neben Jurisprudenz und Geschichtskenntniß, noch an

faktischen Notizen über öffentliche Verhältnisse des eigenen Landes, wie der andern Länder, mit denen zu verkehren ist, bedarf.

3. Entstehung der deutschen Statistik.

§ 3. Die rasche innere Entwicklung der modernen Staatsidee, wie die vielfältigen Berührungen und Kämpfe der europäischen Staaten unter einander, die in der Einführung ständiger diplomatischer Vertretung ihren bezeichnenden Ausdruck finden, machten in den neueren Jahrhunderten eine genauere Kenntniß der eigenen und fremden Staatskräfte und Zustände zu einem dringenden Bedürfniß und zum Gegenstand gründlicherer Nachforschungen. In Frankreich, England, den Niederlanden, mehreren deutschen Ländern wurden, besonders für Finanz- und Steuer- sowie Militärzwecke, amtliche Erhebungen verschiedener Art veranstaltet. Sie dienten aber nur der praktischen Politik; ihre Ergebnisse wurden meist geheim gehalten und waren noch nichts weniger als Gegenstand wissenschaftlicher Forschung.

Diesen weiteren Schritt zu thun, den mannigfaltigen und reichen Stoff zu sammeln und zum Gegenstand eines besonderen Wissenszweiges zu machen, entsprach am meisten dem Charakter deutscher Gelehrsamkeit und wurde durch die Einrichtungen und die freiere Bewegung der deutschen Hochschulen wesentlich erleichtert. Am meisten Anlaß hierzu war an solchen Universitäten geboten, welche vorzugsweise von den Söhnen des zahlreichen deutschen Adels besucht wurden, die sich dem höheren Staats- oder Hofdienst zu widmen beabsichtigten und darum das praktische Bedürfniß einer Einleitung in jenes Wissen des statista vor Andern empfanden.

Schon in der zweiten Hälfte des 17ten Jahrhunderts hatte Hermann Conring (1606—81), ein durch die Universalität seines Geistes und Wissens hervorragender Mann, der über Jurisprudenz, Medicin, Philosophie, Geschichte und Politik las und von verschiedenen Regierungen in Staatssachen zu Rath gezogen wurde, in Helmstädt (zuerst 1660) Vorlesungen unter dem Titel notitia rerum publicarum gehalten, in welchen die Staatszustände der Gegenwart, Verfassung, Verwaltung, Bevölkerung, wirthschaftliche Verhältnisse europäischer Länder zusammenhängend dargestellt wurden.

Für den eigentlichen Begründer der Statistik als eines besonderen Wissenszweiges wird Gottfried Achenwall (1719—72), Professor in Göttingen, angesehen, weil er die Pflege derselben nicht wie Conring und einige andere seiner Vorgänger nebenbei, sondern als sein Hauptfach betrieb, das Material nach allen Seiten durch Reisen und Correspondenzen erweiterte, ein vielgelesenes Compendium darüber schrieb, den Namen der Statistik zuerst in substantivischer Form wenn auch weder in dem Titel der Vorlesung noch jenes Compendiums gebrauchte und den Begriff wie die Abgrenzung der neuen Disciplin genauer feststellte.

Seine Schrift (zuerst 1747 und dann in 5 Auflagen von ihm selbst, in 6ter und 7ter (1790) nach seinem Tode erschienen) führt den Titel: Staatsverfassung der heutigen vornehmsten europäischen Reiche und Völker im Grundriß. Die Einleitung handelt von der Statistik überhaupt und § 5 derselben sagt: „Der Inbegriff der wirklichen Staatsmerkwürdigkeiten eines Reiches oder einer Republik macht ihre Staatsverfassung im weiteren Verstande aus und die Lehre von der Staatsverfassung eines oder mehrerer einzelner Staaten ist die Statistik oder Staatsbeschreibung. Man kann solche auch die historische Staatslehre oder die historische Staatskunde nennen, um sie von der philosophischen Staatslehre, das ist der eigentlichen Staatswissenschaft, welche das allgemeine Staatsrecht und die Staatsklugheit in sich befaßt, zu unterscheiden." Staatsverfassung ist also hier nicht in dem engeren staatsrechtlichen Sinn als Grundgesetz gemeint, sondern allgemeiner für Staatszustand, so daß doch auch hier schon an den Zusammenhang der Statistik mit status, der Zustand, gedacht worden sein mag. Das Buch gleicht in seinem Inhalt ganz dem, was man heutzutage politische Geographie zu nennen pflegt. Es behandelt die einzelnen europäischen Länder

in der Reihenfolge von West nach Ost (übrigens mit Weglassung von Deutschland, dessen Staatseinrichtungen Gegenstand besonderer Vorlesungen waren) in stehenden Rubriken: 1) Staatsveränderungen (geschichtlicher Ueberblick). 2) Länder (Klima, Grenzen, Größe, Eintheilung, Produkte, Kolonialbesitz). 3) Einwohner (Zahl und „Gemüthsart"). 4) Staatsrecht (Grundgesetz, Kronrechte, Reichsstände, Adel u. s. w.). 5) Hof- und Regierungsverfassung (Titel, Wappen, Orden, Staats- und Kirchenämter, Gerichte, Finanzwesen, Land- und Seemacht, auch Wirthschaftliches, wie Handel, Manufakturen, Maße und Münzen ꝛc.). 6) Staatsinteresse (einige raisonnirende Sätze und Rathschläge).

In den Gedanken von Achenwall lag es nicht, daß er eine neue Wissenschaft begründe; wenigstens läßt weder der Titel der Vorlesung (notitia rerum publicarum) noch des Buches auf einen solchen Anspruch schließen; die akademische Lektion macht ihr Thema nur zu einem Unterrichtsgegenstand, nicht zu einer Wissenschaft. Auch war sich Achenwall nach dem Obigen klar darüber, daß diese Statistik nur ein Annexum der Geschichte sei. Wie der Historiker, wenn er den Gang der Ereignisse erzählt hat, auch im geeigneten Zeitpunkt innehält zu einer Rundschau und Uebersicht über das Gewordene und gleichzeitig neben einander Stehende, so giebt die Achenwall'sche Statistik ein Tableau der jeweiligen Gegenwart, ganz nach denselben Methoden, Quellen und Urkunden, deren sich der Geschichtschreiber bedient.

In gleichem Sinne wurde das Fach von Achenwalls Nachfolgern, den Geschichtschreibern Schlözer und Heeren, später in ausgezeichneter Weise von Schubert in Königsberg, sodann mehr in Anlehnung an die geographische Seite von Büsching behandelt, mit stetiger Erweiterung und Vervollständigung des Stoffes und mit kleinen Differenzen und Streitigkeiten darüber, auf was es vorzugsweise ankomme, ob auf die Achenwall'schen Staatsmerkwürdigkeiten, die Kräfte, die Ursachen, auf die bloße Darstellung oder auch auf das Urtheil darüber, auf das Zahlen- und Tabellenwesen u. s. w.

Ganz unabhängig von dieser historisch-politischen Statistik der deutschen Hochschulen, aber ungefähr gleichzeitig hatte sich deutscher Fleiß und Forschungsgeist den Problemen der Bevölkerungslehre, einer socialen Biotik zugewendet, wozu das in den kirchlichen Trauungs-, Tauf- und Sterberegistern längst angehäufte Material Anlaß und Mittel bot. Schon englische (Graunt, Halley) und französische (Deparcieux ꝛc.) Gelehrte hatten sich damit in grundlegenden und werthvollen Untersuchungen befaßt. Die größte Leistung dieser Art stammt aber von einem deutschen Theologen, Johann Peter Süßmilch, der mit Recht als der eigentliche Vater der Bevölkerungsstatistik bezeichnet wird. Er wurde dies durch das erstmals 1741, also noch vor dem Achenwall'schen Compendium erschienene Werk, das in der ersten Auflage den Titel führt: „Die göttliche Ordnung in den Veränderungen des menschlichen Geschlechts, aus der Geburt, dem Tod und der Fortpflanzung desselben erwiesen." Seine amtliche Stellung als Superintendent und Consistorialrath in verschiedenen preußischen Provinzen ließ ihn über ein weit reicheres Material von Kirchenbüchern verfügen als alle seine Vorgänger. Er wies jene göttliche Ordnung namentlich in den normalen Erscheinungen eines stetigen Uebergewichts der Geburten über die Sterbfälle, eines stetigen wenigstens annähernden numerischen Gleichgewichts der beiden Geschlechter, das durch das Uebergewicht der männlichen Geburten über die weiblichen zur Ausgleichung der größeren männlichen Sterblichkeit herbeigeführt wird, nach; er entwarf, soweit es aus bloßen Todtenregistern mit Altersangabe geschehen konnte, vollständige Sterbetafeln, zeigte die enorme Mortalität der Kindheit und hat so in einer die Hauptresultate dauernd feststellenden Weise durch großartigen Fleiß und verständige Methode die wichtigsten Sätze der Bevölkerungsstatistik aufgefunden. Der Werth seiner Leistungen wird durch seinen theologischen und einseitig teleologischen Standpunkt, durch das Zeitvorurtheil von unbedingter Wünschbarkeit einer raschen Bevölkerungszunahme nur wenig beeinträchtigt. Ebenso wichtig als die materiellen Ergebnisse der Forschung war aber die angewandte Methode, durch umfassende Durchzählung von Einzelfällen zur Entdeckung allgemeiner constanter Ordnungen und Regelmäßigkeiten zu gelangen.

Den Namen Statistik hat Süßmilch auf seine Untersuchungen nicht angewendet; es waren isolirte, in sich abgeschlossene Leistungen, auf dem bereits vorhandenen Material der Kirchenbücher beruhend, das damit nun ausgebeutet erschien und zu Versuchen einer noch besseren und umfassenderen Verwerthung wenig einladen konnte. Die Achenwall'sche Richtung nahm von diesen Untersuchungen, die nicht der Staatenkunde anzugehören schienen, wenig Notiz. Dagegen wurde der neue und noch nicht scharf abgegrenzte Begriff der Statistik von den Schriftstellern jener Zeit, z. B. Nicolai, doch auch auf diese Thatsachen der Bevölkerungslehre übertragen, schon weil man nicht recht wußte, wo sie sonst unterzubringen gewesen wären und an eine Abzweigung einer besonderen Gesellschaftslehre aus dem Complex der Staatswissenschaften noch von keiner Seite gedacht wurde.

In diesem durch Achenwall und Süßmilch angebahnten Geleise bewegte sich nun das, was man Statistik benannte, auf deutschem Boden längere Zeit ohne wesentlich neue Gesichtspunkte, nur unter stetiger Ergänzung des thatsächlichen Stoffes fort. Die französische Revolution und die Aera der Napoleonischen Kriege waren, wie den praktischen Wissenschaften überhaupt, so insbesondere jener Staatenbeschreibung wenig günstig, da sie die Karte von Europa wie die inneren politischen Einrichtungen fast von Jahr zu Jahr veränderten und damit auch die Hefte und Lehrbücher der deutschen Professoren allzu schnell wieder veralten ließen.

4. Die französische Statistik.

§ 4. Ohne Anknüpfung an diese deutschen Vorgänge, ja wie es scheint, ohne alle Kenntniß derselben, entstand gegen das zweite Drittheil des 19. Jahrhunderts eine Schule von französischen Gelehrten, die von ganz andern Gesichtspunkten ausging und etwas durchaus Neues mit dem Namen Statistik bezeichnete. Als der bekannteste, fruchtbarste und verdienteste Vertreter dieser neuen Richtung gilt der Belgier Adolph Quetelet (1796—1874), vieljähriger Direktor der Sternwarte und Präsident der belgischen Centralcommission für Statistik in Brüssel. Sein Hauptwerk, das den neuen Standpunkt gleich in vollster Bestimmtheit vertrat, erschien 1835 unter dem Titel: Sur l'homme et le développement de ses facultés ou essai de physique sociale (deutsch von Riecke). Bezeichnend wie der Titel des Buches ist die Stelle aus Laplace, die als Motto dient: appliquons aux sciences politiques et morales la méthode fondée sur l'observation et le calcul, méthode qui nous a si bien servi dans les sciences naturelles. Die Statistik, sagt Quetelet, hat nicht ein Land zu beschreiben, sondern wissenschaftliche Fragen zu lösen; er definirt sie als die Wissenschaft, welche die Auseinanderfolge der gesellschaftlichen Thatsachen aus analogen Zahlenreihen entwickelt. Die Ausgangspunkte waren hiernach weder historisch-politische, wie in der deutschen Hochschulenstatistik, noch theologische und teleologische, wie bei Süßmilch, sondern mathematisch-naturwissenschaftliche. Das Werk von Laplace Essai philosophique sur les probabilités war von fruchtbarster Anregung für Quetelet und seine gleichstrebenden Zeitgenossen (wie Guerry, Dufau, Moreau des Jonnès u. A.) geworden. Was für die Naturwissenschaften Experiment und Rechnung bot, das sollte auch für die von Menschen handelnden Erfahrungswissenschaften die methodische Massenbeobachtung, die vergleichende Durchzählung der Erscheinungen leisten; sie sollte zu den Durchschnittswerthen über den mittleren Menschen, den moyen homme, führen, die in der „großen Zahl" als das Normale und Gesetzmäßige ihren Ausdruck finden und neben welchen die Abweichungen nur als das durch accidentelle Ursachen Veranlaßte gelten können. Quetelet hat diese neue Richtung jedoch nicht bloß in der Theorie vertreten, sondern durch eine Reihe epochemachender Specialuntersuchungen bethätigt und als höchst fruchtbar erwiesen. Durch die umfassend-

sten Zählungen, Messungen, Wägungen und Combinationen aller Art hat er den moyen homme nicht nur in physiologischen Merkmalen, wie Wachsthum, Gewicht, Athem- und Pulsfrequenz, Körperkraft, nicht nur in den Kapiteln der Bevölkerungslehre von Geburten, Sterbfällen, Wanderungen 2c. geschildert, sondern seine Methode auch auf die derselben zuvor unzugänglich erschienenen Vorgänge des geistigen und sittlichen Lebens, die Gebiete der Moralstatistik, mit beachtenswerthen Erfolgen angewendet. Er hat zugleich durch seine vielseitige Wirksamkeit Belgien eine Zeitlang zum Musterland der amtlichen Statistik erhoben. Es ist zwar nicht zu bestreiten, daß eben jene Uebertragung von Analogieen und Voraussetzungen der Naturwissenschaften auf das Reich der psychischen Erscheinungen zu unvermittelt und ohne volle Beachtung der specifischen Unterschiede dieser beiden Gebiete stattgefunden hat, daß man vorschnell von einer loi sociale sprach, wo nur thatsächliche oder vermuthete Causalzusammenhänge vorlagen, daß der moyen homme eines bestimmten Zeitalters gleich für den Normalmenschen ausgegeben wurde, daß mit dem Gesetz der großen Zahl ein schiefer und unhaltbarer Begriff eingeführt war, daß die Aufstellungen über moralstatistische Dinge, wenn es auch an gelegentlichen Gegenversicherungen nicht fehlte, doch zu fatalistischen und materialistischen Folgerungen führen mußten, daß überhaupt die philosophische Begründung dieser ganzen neuen Theorie auch deren schwächste Seite bildete. Aber ebenso gewiß ist, daß durch diese Leistungen und Auffassungen die Tragweite der Statistik weit über den Achenwall'schen und Süßmilch'schen Standpunkt hinausgerückt, daß diese zu einem universalen, den höchsten Aufgaben aller Erfahrungswissenschaften dienstbar zu machenden Hilfsmittel menschlicher Forschung erhoben worden ist, daß an dem großen Aufschwung der neueren amtlichen und privaten Statistik die Anregungen der französischen Schule vorzüglichen Antheil haben, und daß Quetelet, soweit es überhaupt erlaubt ist, für das, was Viele in gemeinsamer Arbeit zu Stande gebracht haben, den hervorragendsten und wirksamsten dieser Arbeiter den Führer und Vertreter zu nennen, gerechten Anspruch darauf hat, als der Gründer der modernen Statistik anerkannt zu werden.

5. Der Streit über den Begriff der Statistik.

§ 5. Der praktische Werth der Statistik für die moderne Staatsleitung war indessen zu immer größerer Anerkennung gelangt. Fast in allen europäischen Ländern wurden statistische Bureaus oder Centralcommissionen gebildet und dazu noch in allen Departements zusammenfassende Berichte über Thatsachen von öffentlichem Interesse erstattet. Die amtliche Statistik in Preußen unter der Leitung von Hoffmann, Dieterici, Engel, die bairische unter Hermann und Mayr, sowie andere von deutschen und außerdeutschen Ländern standen bald den französischen und belgischen Leistungen völlig ebenbürtig zur Seite. Besondere Congresse bemühten sich für die Vollständigkeit und internationale Vergleichbarkeit der officiellen Zählungen. Die umfassendsten, freilich oft wenig durchgearbeiteten und nutzbar gemachten Publikationen des Urmaterials füllen die Bibliotheken.

Während so die Praxis ihre eigenen und sicheren Wege ging, waren aber die früheren Theorieen über das Wesen und die Aufgabe des neuen Wissenszweigs in Verwirrung gerathen. Man hatte nicht umhin gekonnt, in Deutschland von der neuen Entwicklung der französischen Statistik Notiz zu nehmen. Es hatten sich zwei offenbar nicht homogene Bestrebungen des gleichen Namens der Statistik bemächtigt, die eine, welche zum Zweck hatte, die Staaten und Völker der Gegenwart nach allen Seiten, die bemerkenswerth erschienen, beschreibend darzustellen, die andere, welche in dem Mittel der umfassenden und vergleichenden Durchzählung verwandter Fälle und Vorgänge einen Schlüssel gefunden zu haben glaubte, um allgemeine, zunächst den Menschen und die menschliche Gesellschaft betreffende wissenschaftliche Fragen zu lösen. An die hierdurch entstandene Unklarheit und Verwirrung knüpft sich die heute noch nicht zu einer anerkannten Entscheidung gelangte Streitfrage über den Begriff der Statistik. Man suchte zunächst nach einem höheren Begriff, der jene beiden Formen der Statistik als Glieder oder Theile unter sich zu befassen schien; man kehrte den vieldeutigen Begriff des Zustandes, der etymologisch durch die Ableitung des Wortes von status nahegelegt war, hervor und erhob die Statistik zu einer allgemeinen Zustandswissenschaft, die das gesammte Leben der Menschheit in dem gleichzeitigen Nebeneinanderstehen und Zusammenhang aller einzelnen Seiten darstellen sollte, und für welche dann jene Zählungsmethode nur ein zwar werthvolles, aber keineswegs ausschließliches Mittel der Beobachtung bilden konnte. In diesem Sinne wurde, wenn auch unter mancherlei Modificationen der Fassung, die Streitfrage von Fallati, Jonak, Robert Mohl, Wappäus und Anderen entschieden. Fast jeder Statistiker gab wieder eine andere Definition seiner Wissenschaft. Fallati zählt 53, Mohl 64 verschiedene Definitionen auf; Engel will eine noch weit größere Zahl gefunden haben. Man stritt sich darüber, ob sich die Statistik nur mit dem Menschen oder auch mit den Naturobjecten zu befassen, ob sie bloß Thatsachen oder auch Ursachen und Gesetze zu erforschen habe, ob sie eine Wissenschaft oder bloß eine Methode, ob ihr Darstellungsmittel ausschließlich die Zahlenangabe oder nur neben andern sei, ob sie bloß mit der Gegenwart oder auch mit der Vergangenheit zu thun habe, ob sie zu den Geschichts- oder Staats- oder Gesellschaftswissenschaften gehöre u. s. w.

Es ist das große Verdienst der kleinen, von Knies noch in jungen Jahren (1850) verfaßten Schrift: Die Statistik als selbständige Wissenschaft, Logik und Klarheit in jenes Chaos gebracht, die Unvereinbarkeit der Achenwall'schen und Quetelet'schen Auffassung innerhalb des Rahmens Einer Wissenschaft unwiderleglich nachgewiesen, die Trennung in die zwei Theile einer Staatenkunde und einer fernerhin allein noch Statistik zu nennenden politischen Arithmetik gefordert zu haben. Nur sofern das Wesen dieser Statistik mit dem Namen einer politischen Arithmetik noch nicht richtig bezeichnet, der logische und universelle Charakter der in ihr zur Anwendung kommenden Methode nicht scharf genug hervorgehoben, das verschiedene Verhältniß dieser Methode zu den Staats- und den Gesellschaftswissenschaften nicht besonders beachtet wurde, war eine Ergänzung und weitere Fortführung der Knies'schen Untersuchungen gerechtfertigt [1]). Doch ist auch durch diese weiteren Begründungen die dualistische, das Unvereinbare scheidende Theorie bis jetzt noch keineswegs zu allgemeiner Geltung gelangt und noch in neuester Zeit hat der um die Statistik sonst hochverdiente Wappäus in einer aus seinem Nachlaß und den Collegienheften herausgegebenen Schrift, den Göttinger Traditionen getreu, an der Achenwall'schen Auffassung festhalten zu können geglaubt.

II. Theorie der Statistik.

1. Die statistische Methode.

§ 6. Der Sprachgebrauch, und nicht bloß der populäre, sondern auch der wissenschaftliche, hat über den Sinn des Wortes Statistik längst eine sehr bestimmte und, wie man annehmen muß, unwiderrufliche Entscheidung gebracht. Es giebt für ihn nicht Eine Statistik sondern unabgrenzbar viele. Wir verbinden das Wort mit einer Menge von Begriffen der allerverschiedensten Art, wenn wir von Bevölkerungs-, Berufs-, Agrar-, Handels-, Moral-, Criminal-, von Finanz-, Militär-, Medicinal-, Schul-, Kirchenstatistik sprechen, aber auch von einer Statistik der Ueberschwemmungen, der Brandfälle, der Epidemieen, ihrer Heilungsmethoden, der Erdbeben u. s. w. reden. Vor Kurzem ist ja sogar eine „Statistik der unteren Luftströmungen" erschienen. Man sieht leicht, daß die Aufzählung sich niemals

1) In diesem Zusammenhang darf der Verfasser wohl auch seiner eigenen Betheiligung an dieser Controverse erwähnen, die aus zwei Aufsätzen: Zur Theorie der Statistik (in seinen „Reden und Aufsätzen" I. S. 208—284) zu ersehen ist.

wird erschöpfen lassen und jeder Tag eine neue Art von solcher Statistik bringen kann. Es sind dies aber Wortverbindungen, die Niemand beanstandet, die auch in der Wissenschaft völlig recipirt sind. Es fragt sich, was hieraus zu folgern ist.

Es wird wohl Niemanden einfallen zu denken, daß jede solche Statistik eine besondere Wissenschaft wäre, aber ebensowenig, daß alle jene Statistiken, die bereits vorhandenen und noch weiter denkbaren, zusammen Glieder Einer Wissenschaft sein könnten. Und doch verbinden wir mit dem Wort in allen jenen Zusammensetzungen eine ganz bestimmte und gleiche Vorstellung, die unschwer zu erkennen ist. Wir erwarten zum voraus, wo uns eine solche Species von Statistik begegnet, daß die Begriffe, die deren Object sind, eine ganz bestimmte formelle Behandlungsweise erfahren haben werden, daß sie uns auf der Grundlage umfassender Einzelbeobachtungen und Zählungsergebnisse dargestellt werden. Es ist mit andern Worten die Anwendung einer besonderen Untersuchungsmethode, an die wir den Gebrauch des Ausdrucks Statistik gebunden erachten, und der erste Schritt des Verständnisses wird sein müssen, das Wesen dieser Methode, die nun einmal, gleichgiltig ob mit Recht oder Unrecht, den Namen der statistischen angenommen hat, klar zu stellen. Alle Methodenlehre aber gehört in die Logik und ohne den Ausgangspunkt der Logik wird es immer unmöglich sein, Ordnung und Klarheit in der Sache zu schaffen.

Die Lehrbücher der Logik haben bis vor Kurzem von diesem modernen Untersuchungsmittel der durchzählenden und vergleichenden Massenbeobachtung keine Notiz genommen. In eingehender und lichtvoller Weise ist dies neuestens geschehen in dem hochbedeutenden Werke: Logik von Dr. Chr. Sigwart. In Band II S. 502 (vgl. S. 348 u. ff.) finden sich unter der Ueberschrift: Hilfsmethoden der Induction, zwei besondere Paragraphen, 101 und 102: Das statistische Verfahren und die darauf gegründete Wahrscheinlichkeitsrechnung, und es dürfte nicht ohne Interesse sein, den betreffenden Paragraphentext hier einzuschalten.

„Wo wegen der individuellen Differenzen der unter unsere Begriffe fallenden Objecte und wegen der Unmöglichkeit, die Bedingungen bestimmter Prädikate derselben zu isoliren, die Aufstellung eigentlicher Gesetze nicht möglich ist, führt die Vergleichung statistischer Zählungen zunächst zu empirischen Regelmäßigkeiten, welche in constant sich wiederholenden Durchschnittszahlen ausgedrückt, theils die Besonderung eines Allgemeinen in seine Unterschiede, theils die Vertheilung der Dinge einer bestimmten Art im Raum, der Vorgänge einer bestimmten Art in der Zeit betreffen."

„Diese Regelmäßigkeiten sind zunächst blos beschreibender Natur und vermögen keine Nothwendigkeit auszudrücken, außer mit Hilfe der Voraussetzung, daß die Bedingungen, aus denen in einem Gebiete die einzelnen variirenden Fälle hervorgehen, in ihrem Gesammtbestand constant sind."

„Causale Zusammenhänge lassen sich nur durch die Differenzmethode erschließen, welche, Partialdurchschnitte, die Fälle von einer unterscheidenden Beschaffenheit zusammenfassen, mit dem Gesammtdurchschnitte vergleichend, das Recht zu der Annahme giebt, daß die Differenzen der partiellen Durchschnittswerthe von dem Gesammtdurchschnitt durch den Faktor bedingt seien, durch den sich die besonders gezählten Fälle von den übrigen unterscheiden."

„Dieselben Gesichtspunkte finden Anwendung auf die statistischen Zählungsmethoden, die sich in erster Linie die Beschreibung und charakterisirende Vergleichung collectiver Ganzer in ihrem Bestand und ihren zeitlichen Veränderungen zur Aufgabe machen."

Die vorstehende Ausführung läßt sich vielleicht noch durch die nachfolgenden allgemeineren Bemerkungen über das Wesen der statistischen Methode ergänzen und näher verständlich machen.

Es ist die allgemeine Grundrichtung alles menschlichen Denkens, die unabsehbare Vielheit und Mannigfaltigkeit der Dinge und Vorgänge dadurch zu bewältigen, daß wir die ganz oder theilweise übereinstimmenden Erscheinungen in Gruppen zusammenfassen und durch

die festen Wortzeichen der Begriffe auf eine kleinere und übersichtliche Zahl zurückführen.

Jeder allgemeine Begriff befaßt Vieles und unter sich Verschiedenes in seinem Umfang, da nichts Seiendes dem andern völlig und unbedingt gleicht. Aber das Maß der Gleichheit weist die größten Abweichungen auf. Wiewohl in der Wirklichkeit alle durch menschliche Begriffe gezogenen Grenzen im Einzelnen wieder fließend sind und Uebergangsformen zeigen, so ist es doch gestattet, unter diesem Gesichtspunkte zwei Arten von Begriffen zu unterscheiden, je nachdem das Gleiche oder das Differente, das Constante oder das Variable, das Typische oder das Individuelle das Ueberwiegende bildet. Man kann die eine Art die der Gattungs-, die andere die der Pluralitäts- oder Gruppenbegriffe nennen. Wo wir von Gattung (oder Art, da diese Unterscheidung hier keine Bedeutung hat) reden, denken wir uns die einzelnen Fälle oder Exemplare als unter sich gleichartig, nur in den unwesentlichen, für den Gattungscharakter nicht in Betracht kommenden Beziehungen von einander abweichend; das Mittel, die Gattung zu bestimmen, ist die Induktion, der Schluß vom Einzelnen oder von mehreren Beispielen auf das Allgemeine, der darin seine Berechtigung hat, daß jedes Einzelne das Allgemeine in sich enthält und darstellt. Die Beschreibung der Gattung besteht daher in der Beschreibung des typischen Einzelfalls und bewegt sich deshalb sprachlich auch in der Einzahl, z. B. das Eisen, die Eiche, die Raupe, der Walfisch, die Taube, das Pferd 2c., und setzt sich in gleicher Weise fort, wenn der Gattungsbegriff in seine Unterarten zerlegt wird.

Anders verhält es sich, wenn das Begriffswort Dinge oder Vorgänge bezeichnen soll, die zwar Ein oder auch mehrere Merkmale gemeinsam haben und darum unter sich zusammenfaßbar sind, bei welchen aber kein Einzelnes den Anspruch machen kann, als typisch für den Oberbegriff zu gelten, und gleichwohl ein praktisches oder theoretisches Interesse vorliegt, den fraglichen Begriff eben durch die Einsicht in den Umfang und die Mannigfaltigkeit seiner Erscheinungsformen genauer zu bestimmen.

Der Sprachgebrauch führt uns innerhalb dieser Klasse der Gruppenbegriffe wieder auf eine weitere Unterscheidung. Wir sprechen von Collektivbegriffen, wenn wir eine solche Vielheit von zusammengehörigen, aber individuell verschiedenen Dingen in Eine Vorstellung zusammenfassen und mit einem Hauptwort im Singularis bezeichnen, wie z. B. die Menge, das Volk, der Wald, die Heerde, die Armee, die Presse u. s. w. In andern Fällen aber fühlt die Sprache das Bedürfniß nicht, die Vielheit zu Einem Ganzen zu verdichten und gleichsam zu personificiren, sondern läßt die durch die Wahrnehmung gegebene Pluralform bestehen, z. B. die Geburten, die Todesfälle, die Ledigen, die Schiffbrüche, die Brandfälle. Es ist zufällig und kaum von logischer Bedeutung, ob die Sprache jenen Schritt der Zusammenfassung der Vielheit in einen Singularis im Einzelfall vollzieht oder nicht; häufig hat sie beide Formen als Synonyma neben einander, die Bürger oder die Bürgerschaft, die Franzosen oder das französische Volk, die Leser oder der Leserkreis; und die verschiedenen Sprachen machen von jener Unification der Vielheit bald größeren, bald kleineren Gebrauch. Das Wesentliche dabei ist nur, daß wir uns bei beiden Formen des Gattungsbegriffs enthalten und bloße Pluralitäts- oder Gruppenbegriffe bilden, deren Glieder außer dem einen den Begriff constituirenden Merkmal sonst nach allen Richtungen aus einander laufen können.

Für die Erkenntniß solcher Pluralbegriffe läßt uns nun aber das Mittel der Induktion völlig im Stich. Es genügt nicht, ein einziges oder wenige Exemplare herauszugreifen und von ihnen aus auf alle übrigen zu schließen. Ein beliebig gewählter Fall des Selbstmords kann mit einem andern beliebig gewählten nur die Eine, mit dem Wort selbst gegebene Aehnlichkeit haben, daß ein Mensch sich selbst durch eine absichtliche Handlung das Leben nimmt; wer aber das Individuum noch weiter ist, sein Geschlecht, Alter, Stand, seine Nationalität und Confession, seine Motive, Ort, Zeit und Art der Handlung, alle diese Nebenumstände und Modalitäten, in deren Combination erst das volle Verständniß des

45*

Aktes liegt, bleiben unermittelt und sind aus dem zufällig herausgegriffenen Beispiel niemals in ihrer Bedeutung für die Sache zu erkennen.

Wenn hier die Beobachtung brauchbar und fruchtbar werden soll, so muß sie den ganzen Complex der Erscheinungen, auf die sie Bezug hat, überblicken und vergleichend durchforschen. An die Stelle der Induktion, die stets im Einzelnen das Typische vermuthet tritt die universelle oder Massenbeobachtung. Für sie ist es wesentlich, nicht nur den ganzen Umfang der Erscheinungen, die sie im Auge hat, durchzählend zu constatiren, sondern auch die Abweichungen der Einzelfälle zu beachten, den Umfang und die Combinationen dieser Abweichungen zählend und vergleichend festzustellen. Das Zählen ist daher nicht nur ein zufälliges Nebenmerkmal derselben. Ihr Zweck ist immer, ein Ganzes von zwar zusammengehörigen und vergleichbaren, aber variablen und individuell abweichenden Objekten zum Gegenstand einer Erkenntniß zu machen, welche durch Induktion unerreichbar ist.

Diese Methode hat nun zwar mit der Induktion das gemein, daß sie ein auf Beobachtung des empirisch Gegebenen gerichtetes Untersuchungsmittel ist; wenn aber die obige Unterscheidung von Gattungs- und bloßen Pluralbegriffen zugelassen wird, so würde daraus folgen, daß die Massenbeobachtung sich nicht als bloßes Hilfsmittel der Induktion bezeichnen läßt, sondern ihr als etwas Coordinirtes gegenüber zu stellen wäre. Für die Pluralbegriffe ist die Induktion unzureichend, für die Gattungsbegriffe die Massenbeobachtung überflüssig. Beide wirken, wenigstens der Regel nach, nicht zusammen, sondern haben getrennte Geltungsgebiete.

Es wäre gewiß viel unfruchtbarer Streit vermieden worden, wenn man den logischen und methodologischen Charakter dieses Forschungsmittels der Massenbeoachtung früher erkannt, wenn man, statt um der ersten materiellen Anwendungsobjekte willen der Staatenkunde ihren etymologisch und geschichtlich gleich gerechtfertigten Namen zu entlehnen und schließlich zu rauben, für dieselbe irgend eine andere Bezeichnung, z. B. der numerativen oder sylleptischen Methode gewählt, oder die Induktion der Syllepsis oder Collation gegenübergestellt hätte.

Aber der Sprachgebrauch hat nun einmal, ob mit Recht oder Unrecht, die unwiderrufliche Entscheidung getroffen, daß er den ursprünglich einer Staatswissenschaft zugehörigen Begriff der Statistik umgedeutet hat, jene logische Methode die statistische nennt, unter Statistik also eine auf Durchzählung und vergleichende Massenbeobachtung von Einzelfällen gegründete Entwicklung eines empirisch gegebenen Gruppen- oder Pluralbegriffes versteht.

Unzweifelhaft geht dabei die principielle Forderung der Logik auf die vollständige, das Ganze der fraglichen empirischen Erscheinung umfassende Beobachtung; wo die Allheit aber nicht zu erreichen ist, muß auch die Vielheit, die Ausbreitung der Beobachtung über ein großes Gebiet der Empirie für mehr oder weniger genügend erachtet werden. Das Wesentliche liegt immer in dem Gegensatz zu der das Einzelne als Beispiel des Allgemeinen behandelnden Induktion.

2. Anwendungsbereich der statistischen Methode.

§ 7. Diese statistische Methode ist wie alle andern logischen Untersuchungsmittel nicht an bestimmte Arten stofflicher Objekte gebunden, sondern universell und überall anwendbar, wo ihre formellen Voraussetzungen, also die Aufgabe, einen Plural- oder Gruppenbegriff zu bestimmen, vorliegen. Wo diese Voraussetzungen zulässig sind, läßt sich nicht in allgemeinen Normen feststellen, aber es liegt doch in der Natur der verschiedenen Wissensgebiete, daß die Veranlassung, sich mit jener Art von Begriffen zu befassen, gar nicht oder selten oder oft, überwiegend oder ausschließlich gegeben sein kann, je nachdem der Gattungsbegriff eine größere oder geringere Rolle zu spielen hat, und es ist von Interesse für das Verständniß der ganzen Frage, die Reihe der einzelnen Wissenszweige unter diesem Gesichtspunkte kurz zu vergleichen.

Diejenigen Wissenschaften, welche auf den ersten und flüchtigen Blick mit einer numerativen Methode die nächste Verwandtschaft zu haben scheinen könnten, nemlich die mathematischen, stehen ihr vielmehr ihrer Natur nach am diametralsten gegenüber. Sie machen niemals Gebrauch von ihr, weil sie überhaupt nicht auf Erfahrung und Beobachtung gestützt sind, sondern ihre Sätze deductiv aus apriorischen Anschauungsformen und selbstgesetzten Prämissen ableiten. Was vom Dreieck, Quadrat, Kreis, oder vom Multiplieiren, Potenziren, Radieiren auszusagen ist, läßt sich an jedem beliebigen Beispiel erschöpfend und als allgemein giltig darlegen und Niemand hat das Bedürfniß, den Satz, daß die Winkel des Dreiecks zusammen gleich zwei Rechten sind, erst durch Massenbeobachtung zu erproben. Jeder Einzelfall vertritt hier die Gattung.

Zunächst an die Mathematik schließen sich Physik und Chemie an; sie erweisen ihre Wahrheiten durch Induction und Experiment; die Wiederholung der Versuche dient nur zur Controle gegen Irrthum und Versehen im Verfahren; auch hier ist der Einzelfall ein typischer und unbedingt beweisend für alle unter die gleiche Formel zu begreifenden Fälle.

Anders ist es in den beschreibenden, nicht deductiv verfahrenden, sondern ganz auf die umfassende Beobachtung angewiesenen Naturwissenschaften. Hier ist der Gattungsbegriff nicht mehr von ausschließlicher Geltung, sondern nur noch das Dominirende; individuelle Unterschiede sind vorhanden, aber doch noch das Sekundäre, das in der Regel als unwesentlich außer Acht gelassen werden kann und nur in besonderen Fällen, speciell wo es sich um die Entwicklungsgeschichte der Gattungen und Arten selbst handelt, von Bedeutung wird. Und zwar durchläuft der typische Charakter der Einzelheit für Gattung und Art eine successiv absteigende Reihenfolge von den unorganischen Gebilden aus durch die niedrigeren Organisationsstufen zu den höheren und höchsten. In der Botanik sind die variablen und individuellen Merkmale zahlreicher und hervortretender als in der Mineralogie, in der Zoologie größer als in der Botanik, bei den Säugethieren bedeutender als bei Insekten, Fischen und Vögeln, bei den Hausthieren entwickelter als bei den wilden und weitaus am bedeutsamsten in der Physiologie des Menschen, obgleich auch hier das Constante und Gleichartige des Gattungscharakters immer noch der überwiegende Faktor bleibt.

Wenn somit auch in den beschreibenden Naturwissenschaften die Induktion noch die Herrschaft führt, so findet doch jene Methode der durchzählenden und vergleichenden Massenbeobachtungen, das Suchen von Durchschnittsgrößen aus einer Menge variirender Einzelwahrnehmungen bereits vielfache Anwendung.

Man wird den gestirnten Himmel nicht vollständig beschreiben können, ohne ihn mit Zählung von Planeten und Kometen, von Fixsternen, Doppelsternen, Nebelflecken, unter Beachtung der Verschiedenheiten der Lage, des Lichts, der durch die Spectralanalyse gewonnenen Merkmale zu durchmessen. Die gesammte Meteorologie mit mittleren Tages-, Monats-, Jahrestemperaturen, mit Isothermen, Isotheren, Isochimenen &c. beruht ganz auf der Methode, in dem von Ort zu Ort, von Stunde zu Stunde Wechselnden das Constante und Durchschnittliche zu finden, das durch Induction niemals zu treffen wäre. Das gesammte Verfahren der menschlichen Bevölkerungsstatistik mit Ermittlung der Unterschiede von Geschlecht und Alter, des Verhältnisses von Zuwachs und Abgang durch Geburten und Sterbfälle, der Vererbung von Geschlecht und Eigenschaften, läßt sich in fruchtbarer Weise auch auf animalische Gruppen, auf Heerden und Schwärme, auf die Züchtung von Hausthieren anwenden. In der Physiologie des Menschen zeigen die anthropometrischen Untersuchungen von Quetelet und Andern, wie nur durch die statistische Methode das Normale und Regelmäßige, der Typus des mittleren Menschen in Betreff des Wachsthums nach Größe und Gewicht, nach Athem- und Pulsfrequenz, nach den Maßen körperlicher Gliederung, Kräfte und Leistungen, des Nahrungsbedarfs, der Ausscheidungen u. s. w.

gefunden werden kann. Der Inductionsschluß aus Einem oder einigen Fällen erweist sich hier nach allen Richtungen unzureichend für genauere Bestimmungen.

Aber ein entscheidender Schritt erfolgt hier erst mit dem Uebertritt in die Welt der psychischen oder psychisch mitbestimmten Erscheinungen. Hier kehrt sich das Verhältniß um; die Induction und typische Geltung des Einzelfalls wird zum Secundären, die Variation und Individualität zum Primären. Was von allen Menschen gleichmäßig ausgesagt werden kann, ist nur Weniges und schon vor Jahrtausenden bemerkt worden. Jedes einzelne Merkmal tritt sofort in der Wirklichkeit in eine Scala von Unterscheidungen nach Geschlecht und Alter, nach Beruf und Bildung, nach Rassen, Völkern, Stämmen, Wohnplätzen, nach Zeitaltern und Generationen und innerhalb dieser allgemeinen Potenzen immer wieder von Individuum zu Individuum aus einander, so daß schließlich nur noch ein dünner Faden des Gemeinsamen übrig bleiben kann.

Aber all dies findet natürlich nur auf diejenigen mit dem Menschen sich beschäftigenden Wissenschaften Anwendung, die auf Erfahrung gegründet und beschreibender Natur sind. Die Philosophie setzt ein ihr von den andern Wissenschaften geliefertes, dem Stoff nach fertiges Weltbild voraus und stellt sich nur die Aufgabe, dieses postulirend, construirend, deducirend zu ordnen und zu deuten. Die Logik handelt zwar von der statistischen Methode, bedient sich ihrer aber nicht. Die Psychologie ist zwar eine Erfahrungswissenschaft, sie stützt sich aber in erster Linie auf die innere Selbstbeobachtung, in zweiter auf die allgemeine freie Menschenbetrachtung, auf anthropologische und historische Thatsachen, auf die Werke der Kunst und erst in dritter Reihe ergänzend auf Ergebnisse der methodischen Massenbeobachtung, obgleich hierin von der ferneren Entwicklung noch ungleich mehr als bisher erwartet werden kann. Für die Ethik bietet zwar die Moralstatistik, wie das v. Oettingen'sche Werk zeigt, ein werthvolles Hilfswissen; ihr System aber ist auf diesem Wege nicht zu begründen. Ebenso verfahren die Rechtswissenschaften nicht beobachtend, sondern befehlend, construirend, interpretirend. Für die Geschichtswissenschaft handelt es sich in erster Linie darum, eine Reihe vergangener Ereignisse festzustellen; statistische Daten sind hochwillkommen, wo sie vorliegen, lassen sich aber nicht ersetzen, wenn sie fehlen. Auch für die medicinischen, die technologischen, die Kriegs- und andere praktische Wissenschaften ist die statistische Methode nur in secundärer Weise und als Hilfswissen verwendbar. Aber das eigentliche Dominium, wo diese Methode als Führerin herrscht und die unentbehrliche thatsächliche Grundlage alles Wissens liefert, sind die Gesellschaftswissenschaften. Hier erst ist die volle Heimath jener Pluralitäts- oder Gruppenbegriffe. Hier ist die Induction völlig unsicher und rathlos. Es handelt sich ja nicht um die Erkenntniß von Individualfällen, sondern um das collective Ganze von größeren oder kleineren Gruppen von Personen oder Vorgängen. Die Wurzeln liegen zwar in der Psychologie, in Natur und Geschichte, aber die Erkenntniß der thatsächlichen Zustände und Ordnungen ist auf keinem andern Wege als durch die methodische Massenbeobachtung zu gewinnen.

Da der Staat mit der Gesellschaft im innigsten Wechselverkehr steht und nichts als die rechtlich ordnende Macht der gesellschaftlichen Zustände ist, so sind alle Socialwissenschaften zugleich Staatswissenschaften im weiteren Sinn dieses Wortes, ganz in demselben Sinn, in welchem man Anatomie und Physiologie, obgleich sie nicht vom Heilen handeln, doch zu den medicinischen Wissenschaften zählt, weil sie ein für den Arzt unentbehrliches und grundlegendes Wissen enthalten. Der Staat selbst aber ist kein Collectiv-, Plural- oder Gruppenbegriff, sondern etwas einheitlich Geordnetes, ein Ganzes, dessen Theile seine Glieder bilden, das nicht durch Zählung und Massenbeobachtung erkannt wird, sondern aus seiner Verfassung, seinen Gesetzen, seiner Organisation und Geschichte. Wieweit aber dennoch auch für die Staatenbeschreibung die statistische Methode Dienste leisten kann und muß, wie für die Politik neben der Kenntniß der gesellschaftlichen Zustände auch noch eine

Finanz-, Militär-, Verwaltungs-, Justizstatistik ꝛc. ein wichtiges Hilfswissen bildet, wird weiter unten noch näher zu erörtern sein.

3. Die Statistik als Wissenschaft.

a. Die technische Statistik.

§ 8. Es ist im Obigen die universelle und logische Bedeutung der statistischen Methode und deren Verhältniß zu den verschiedenen Arten menschlichen Wissens dargelegt worden. Es wäre nun aber durchaus verfehlt, alles das, was durch diese Methode ermittelt wird, in den Rahmen Einer Wissenschaft, die den Namen Statistik zu führen hätte, zusammenfassen zu wollen. „Die Eintheilung der Wissenschaften hat zu ihrem Princip die sachliche Verschiedenheit oder Zusammengehörigkeit der Objecte, nicht die logischen Mittel der Untersuchung; so wenig sich Alles in Eine Disciplin zusammendrängen ließe, was durch Induction, durch Analogie, durch Experiment gefunden wird, so wenig ist, was die erwähnte statistische Methode auf den verschiedenen Wissensgebieten zu Tag fördert, in den Umfang einer gemeinsamen Wissenschaft einzureihen. Es müßte eine höchst monströse Gestalt einer wissenschaftlichen Disciplin entstehen, wenn man Ernst damit machen wollte, auch nur etwa die Isothermen, die Ergebnisse der Züchtungsversuche von Hausthieren, die verschiedenen Heilmethoden der Cholerakranken, die Mortalitätstafeln, die Frequenz der Hagelschläge, der Erdbeben, der Brandfälle, der Verbrechen und Selbstmordfälle, die socialen Wirkungen der verschiedenen Agrarsysteme in Einem Buch zu behandeln."

Aber sollte nun hieraus folgen, daß es überhaupt keine Wissenschaft gebe, die den Namen Statistik zu führen berechtigt wäre, daß dieser Ausdruck nichts bezeichne als die Beschreibung eines Gegenstandes auf Grund jener bestimmten Methode, wie in den oben erwähnten zahllosen Zusammensetzungen, oder daß man doch wieder auf jenes Unding einer universalen Wissenschaft von Allem, was „ein Moment der Zuständlichkeit" an sich hat, zurückkommen müßte?

Jener große und bedeutende Wissensstoff statistischen Ursprungs kann doch nicht wohl herrenlos und ungeordnet in dem weiten Weltraum der allgemeinen Wissenschaft umherirren. Es besteht das Bedürfniß, das Zusammengehörige in Gruppen zu verbinden, das Ungleichartige zu sondern und je an seinen richtigen Platz zu stellen. Es drängt sich vor Allem die Unterscheidung der formalen Seite und der materiellen Ergebnisse des statistischen Verfahrens auf.

Wohl gehört die Lehre von der statistischen Methode zunächst nur der Logik an, die sie wie alle andern Mittel der Erkenntniß zu begründen und ihre Tragweite festzustellen hat. Aber dennoch verhält es sich mit dem praktischen Gebrauch dieser Methode eigenthümlich und wesentlich anders als mit andern Untersuchungsmitteln. Von dem Verfahren der Induction, des Experiments, von Mikroskop und andern Instrumenten kann jeder Forscher freien Gebrauch machen, aber Massenbeobachtungen anzustellen überschreitet im Allgemeinen die Mittel des Einzelnen. Nur in sehr beschränktem Maße und unter ganz bestimmten Bedingungen kann der Gelehrte für sich Statistik treiben; er kann das in Büchern, Urkunden, fremden Arbeiten schon vorliegende Material sammeln und bearbeiten, wie Süßmilch den in den Kirchenbüchern aufgehäuften Schatz hob; er kann auch in kleinem Beobachtungsgebiet gewisse Erscheinungen zählen und vergleichen und damit das große und grobe Material in fruchtbarster Weise ergänzen und verständlicher machen oder berichtigen. Noch weiter reicht die Tragweite der privaten Statistik, wenn sich Vereine bilden, die in weitem Umkreis nach gemeinsamen Normen gewisse Gruppen von Objecten beobachten. Insbesondere ist dies Verfahren üblich und erfolgreich für die Massenbeobachtung von Naturvorgängen, in der Meteorologie, in der Medicinalstatistik ꝛc. Aber da wo die Statistik ihre größten und wichtigsten Aufgaben und alle andern Untersuchungsmittel fast allein

zu ersetzen hat, auf dem Gebiet der Gesellschaftslehre erweist sich die Einzelbeobachtung und die Wirksamkeit von Vereinen als völlig unzulänglich. Um universelle, ein weites Beobachtungsgebiet gleichmäßig umspannende Zählungen, wie die eines ganzen Volks, seiner Geburten, Sterbfälle, Trauungen, Wanderungen, der Data seiner Erwerbs-, Agrar-, Handelsverhältnisse, seiner Schulbildung u. s. w. vorzunehmen, bedarf es einer Organisation, welche ein Netz von gleichmäßigen Maschen über ein ganzes Land ausspannt, den Erfolg nicht von dem guten Willen und der Aufmerksamkeit Einzelner abhängig macht, sondern ordnend und befehlend auftritt. Mit andern Worten: die Statistik erfordert gerade da, wo ihre höchsten und lohnendsten Aufgaben zu lösen sind, mit Nothwendigkeit ein amtliches Institut. Es entsteht ein ganz eigenthümliches Verhältniß zwischen der öffentlichen Gewalt und einer Wissenschaft. Nur der Staat kann die Observatorien, deren die Gesellschaftslehre bedarf, schaffen. Er leistet aber damit nicht bloß der Wissenschaft einen Dienst, ohne den sie nicht bestehen könnte, sondern er bedarf derselben zugleich für seine eigenen Zwecke. Wenn der Staat die Gesellschaft leiten und beherrschen soll und zwar von dem obersten Gesichtspunkte der Förderung ihrer Wohlfahrt aus, so muß er ihre Zustände, ihre Bedürfnisse und die stetig darin vor sich gehenden Veränderungen kennen und fortlaufend im Auge behalten; hier gilt jenes nosse rempublicam, das Cicero in erster Linie von dem Staatsmann verlangt. Und so tritt hier der ganz besondere Fall ein, daß die Anwendung eines logischen Untersuchungsmittels gerade auf dem wichtigsten Gebiete seiner Zuständigkeit der gelehrten Privatarbeit entzogen und zum Monopol der Staatsgewalt wird. Während sonst der Staat die Wissenschaften ihres Weges gehen läßt und sie nur etwa durch äußerliche Mittel der Förderung aufmuntert und unterstützt, nimmt er hier den Betrieb selbst in die Hand, schreibt ihm die Objecte der Untersuchung vor, aber nicht deren Ergebnisse, sondern sucht gerade wie die freie Wissenschaft selbst nichts Anderes als die Erkenntniß der Wahrheit.

An der Herbeischaffung des Urmaterials der Massenbeobachtung haben nach Umständen Staats- und Gemeindebehörden aller Art je in ihrer Weise mitzuwirken, aber dies Material selbst wieder zu ordnen, zu bearbeiten, zu veröffentlichen, ist der Regel nach das Geschäft besonderer Behörden von Fachmännern, der statistischen Büreaus oder Centralcommissionen.

Hieraus ergeben sich nun aber eine Reihe von Folgerungen. Wie die andern logischen Untersuchungsmittel der Induction, Deduction ꝛc. theils überhaupt, theils in den verschiedenen Wissenszweigen zur Anwendung zu bringen seien, darüber bedarf es keiner besonderen methodologischen Anweisung. Die Logik stellt die allgemeinen Principien auf, der Gebrauch ist Sache der einzelnen Wissenschaften und Gelehrten, die Anwendung der Massenbeobachtung aber, die dem Einzelnen in vielen und gerade den wichtigsten Punkten verschlossen ist, erfordert eine besondere Technik und führt auf eine Menge Fragen, die nicht nach freiem und wechselndem Belieben im Einzelfall zu lösen sind, sondern eine allgemeine Feststellung zulassen und fordern. Welche Objecte der Massenbeobachtung eignen sich ihrer Natur nach für die staatliche Behandlung, welche sind der freien Wissenschaft zu überlassen, welche Ermittlungen sind für den Kulturstaat unerläßlich und periodisch vorzunehmen, welche nur mehr oder weniger wünschenswerth? Welche Organisation der amtlichen Statistik ist die zweckmäßigste, welches Verfahren bei den verschiedenen Arten von Massenbeobachtungen das rationellste? Wie sind Volkszählungen vorzunehmen, wie die Berufs-, Agrar-, Industrie-, Handelsverhältnisse zu ermitteln, wie Volksvermögen, Volkseinkommen und dessen Vertheilung zu constatiren? Was ist erforderlich, um brauchbare Sterbetafeln zu gewinnen? Wie verhält es sich mit der Anwendung der höheren Mathematik in der Statistik, was ist von der graphischen, diagrammatischen Darstellungsform zu halten, wie weit ist das Material von den untern Zählungsinstanzen zu bearbeiten, bis zu welchem Punkte von den Centralorganen, wie weit der freien Wissenschaft zu überlassen? Wie weit ist in allen Dingen eine internationale Verständigung über das Verfahren wünschenswerth und erreichbar? Was können hierzu statistische Congresse leisten? u. s. w.

Es ist dies nur ein kleiner Theil der Fragen, die eine rationelle und auf Erfahrungen gestützte Lösung verlangen. Alle sind einerseits von solcher praktischen Bedeutung und andererseits liegt für ihre Beantwortung schon ein so reiches Material vor, daß eine zusammenfassende Bearbeitung sowohl ausführbar als erwünscht erscheinen muß. Und so bietet sich der Stoff dar für eine besondere Disciplin methodologischen Charakters. Man kann sie die statistische Technik oder die technische Statistik nennen; sie ist ihrem Wesen nach eine Kunstlehre für die Anwendung der statistischen Methode, mit besonderer Rücksicht auf das Hauptgebiet ihrer Geltung, die Gesellschaftslehre, sowie auf die wichtigste Form ihrer Handhabung, die amtliche Statistik.

Diese hervortretende Beziehung zur staatlichen Anwendung der statistischen Methode würde an sich darauf hinweisen, jene technische Statistik den Staatswissenschaften, speciell der Verwaltungslehre oder Polizeiwissenschaft zuzutheilen. Da sich aber die Statistik der freien Wissenschaft von der amtlichen nicht so scharf abgrenzen läßt, da die principielle Begründung der Methode nicht in der Politik, sondern in der Logik zu suchen ist, da es unnatürlich und verwirrend wäre, für die Entstehungsgeschichte und Theorie der Statistik, also für das in den obigen Paragraphen Behandelte noch eine besondere Disciplin abzulösen, so ist es doch wieder geboten, jener technischen Statistik ihren Platz außerhalb der Politik und Verwaltungslehre anzuweisen, sie als eine gemeinsame Hilfsdisciplin für die Gesellschafts- und Staatswissenschaften auszuscheiden und abgesondert zu behandeln. Sie eignet sich speciell zu einem Lehrgegenstand der statistischen Seminare; sie ist unentbehrlich für den Statistiker von Fach; mit den materiellen Ergebnissen aber, die durch die statistische Methode gewonnen werden, hat sie sich nicht zu befassen.

b. Die sociale Statistik.

Es wurde oben gezeigt, daß die statistische Methode zwar eine universelle logische Bedeutung hat und auf alle bloßen Pluralitäts- und Gruppenbegriffe, die irgendwie in den menschlichen Wissenschaften vorkommen und empirischer Natur sind, ihre Anwendung findet, daß es aber Eine Klasse von Wissenszweigen giebt, für welche sie eine nicht bloß secundäre, sondern dominirende Stellung behauptet, welcher sie ihr ganzes empirisches Material liefert, zu welcher sie sich als eine unentbehrliche Hilfsdisciplin verhält. Es sind dies die Gesellschaftswissenschaften.

Es wäre ihnen schlecht gedient, wenn nur je für den Fall des wechselnden Bedarfs die technische Statistik den Weg zeigen müßte, auf welchem die gesellschaftlichen Thatsachen zu ermitteln sind, wenn nicht auch über das durch diese Methode bereits Festgestellte Buch geführt, wenn nicht der gesammte, in verschiedenen Zeiten und Ländern schon gewonnene Stoff in übersichtlicher und vergleichender Darstellung fortwährend gesammelt, bereichert und geordnet vorläge. Erst durch diese Leistung vermag die Statistik die Functionen eines universellen Hilfsmittels für die Gesellschaftswissenschaften zu erfüllen. Neben jener Gebrauchsanweisung, die wir die technische Statistik nannten, besteht noch die zweite, praktisch wichtigere Aufgabe, die Gesellschaftszustände der Gegenwart auf Grund der durch die statistische Methode ermittelten Thatsachen zu *beschreiben*. Man könnte diese die beschreibende oder demographische Statistik nennen, richtiger und üblicher, den Inhalt deutlicher hervorhebend ist der Name der *socialen Statistik*. Ohne eine solche Inventarführung wäre die statistische Ermittlung verschiedener Zeiten und Völker in den unzugänglichen Quellenwerken der amtlichen Publikationen begraben und verloren, für den Gebrauch des Staatsmanns, des Gelehrten, des großen Publikums fast so gut wie gar nicht vorhanden.

Der Stoff der socialen Statistik zerfällt naturgemäß in die drei Hauptabtheilungen, der Bevölkerungs-, der wirthschaftlichen und der Kulturstatistik. Die Bevölkerung ist der Fundamentalbegriff aller gesellschaftlichen Statistik, da alle übrigen Erhebungen auf sie be-

zogen und nach ihrem Grundbestand zu beurtheilen sind. Ihre absolute Zahl, ihre Dichtigkeit und Vertheilung auf die Wohnplätze, Provinzen und Bezirke, ihre Gliederung nach Geschlecht und Altersklassen, ihre stetige Bewegung durch das Verhältniß von Geburten und Sterbfällen, von Ein- und Auswanderungen, ihr hierdurch bedingtes Anwachsen enthalten die elementaren Grundthatsachen des Gattungslebens der Völker, die auf alles Andere, auf die wirthschaftlichen, socialen und politischen Verhältnisse von tief eingreifender Wirkung sind (das Nähere hierüber ist aus dem Abschnitt des vorliegenden Werkes: Die Bevölkerungslehre zu entnehmen).

Die wirthschaftliche oder ökonomische Statistik hat die Gliederung der Gesellschaft nach dem Unterschied von Berufs- und Erwerbszweigen zu ihrem Gegenstand, insbesondere die Agrar-, Gewerbe- und Handelsstatistik, das Thema von Volksvermögen und Volkseinkommen und deren Vertheilung, von Geld und Preisen, von Production und Consumtion u. A.

Die Kulturstatistik, das Wort Kultur im engeren Sinn genommen, hat die Formen und Stufen der intellectuellen, sittlichen und religiösen Bildung zu behandeln.

Die Gesellschaft zerfällt für die sociale Statistik in die einzelnen europäischen Kulturvölker, von welchen ein genügendes statistisches Material vorhanden ist. Das Verfahren muß im Wesentlichen ein vergleichendes sein. Die Eigenthümlichkeiten der verschiedenen Völker, Zeiten, Geschlechter, Altersstufen, Stände 2c. spiegeln sich bei jedem einzelnen Thema in charakteristischer Weise ab und geben in den gemeinsamen wie in den abweichenden Zügen ein lebendiges Bild der modernen Gesellschaftszustände.

Was den Namen einer Wissenschaft führen will, kann aber natürlich nicht aus bloßen Zahlen und Tabellen bestehen; diese können nur den Grundstock des thatsächlichen Materials liefern. Der Socialstatistiker hat eine ganz ähnliche Aufgabe wie der Geschichtschreiber. Wie wir von diesem erwarten, daß er nicht bloß trockene Fakta aneinanderreihe, sondern sie durch Geist und Urtheil verknüpfe und unter höhere Gesichtspunkte zu stellen wisse, so soll auch jener die Zahlen beredt und verständlich machen, ihre Zusammenhänge und ihre Wirkungen beleuchten; er bedarf dazu eines vielseitigen Wissens, einer sicheren Orientirung in historischen, politischen, nationalökonomischen und auch philosophischen Dingen; er kann und soll, unbeschadet seiner Objektivität, so wenig wie der Historiker den Standpunkt seiner ganzen Auffassung der Zeiterscheinungen verleugnen.

Es war ein seltsamer Streitpunkt in den Controversen über den Begriff der Statistik, ob diese bloß Thatsachen zu berichten oder auch die Ursachen zu verfolgen, Gesetze zu entdecken und zu erweisen habe. Die statistischen Ermittlungen weisen von selbst und ungesucht nach allen Richtungen auf Causalzusammenhänge hin. Wenn die Zahlen zeigen, daß mit großer Fruchtbarkeit der Ehen auch große Kindersterblichkeit und Geringschätzung des Kinderlebens verbunden ist, daß in Noth- und Theurungsjahren die Trauungen und Geburten eine Abnahme, die Vergehen, die Auswanderungen, die Sterbfälle, insbesondere die der Kinderwelt, eine Zunahme erleiden, daß bei den unehelich Geborenen die Todtgeburten und die Sterbfälle des ersten Lebensjahres viel zahlreicher sind als bei den ehelichen, daß die Zahl und Art der Verbrechen und Vergehen nach Völkern, Zeiten, Geschlechtern, Altersklassen, Berufsarten, Wohnplätzen 2c. constante Unterschiede aufweist, daß gleichzeitig die Symptome wachsenden Unglaubens und wachsender Kirchlichkeit neben einander hergehen u. s. w., so sind die Causalzusammenhänge theils mit Händen zu greifen, theils ist es eine dankbare Aufgabe, sie zu erforschen. Nur sollte man in diesen und ähnlichen Fällen nicht gleich den anspruchsvollen Namen von Gesetzen in den Mund nehmen, sondern sich darauf beschränken, von Motiven des menschlichen Wollens zu reden, die in dem menschlichen Gattungscharakter ihre Wurzel haben und sich eben darum überall, wo der gleiche Reiz, sie anzuregen, gegeben wird, auch mit größerer oder kleinerer Stärke geltend machen, aber stets nur unter der Voraussetzung, daß sie nicht im besonderen Fall durch

andere und mächtigere Motive neutralisirt werden. Es kommt hier die totale Verschiedenheit und Unvergleichbarkeit der Motive menschlicher Handlungen von mechanischen Kräften in Betracht, und damit die völlige Umwandlung des Causalitätsbegriffs auf dem Gebiet der psychischen Erscheinungen. Jeder physikalische Vorgang ist die Resultante aller bei ihm in Wirksamkeit getretenen Faktoren; jeder derselben liefert zu dem Schlußerfolg den seinem Kraftmaß und seiner Wirkungsweise entsprechenden Beitrag. Im menschlichen Handeln dagegen, soweit es sich nicht um die einfachsten, keine Ueberlegung zulassenden und fordernden Fälle frägt, sind zuerst verschiedene, theils sich unterstützende, theils einander widerstreitende Motive in Aktion; dieselben behaupten sich aber im Erfolg nicht neben einander, jedes mit einem bestimmten Maß von Einfluß, sondern mit der Entscheidung des Willens wird von den einander entgegengesetzten Motiven der eine Theil bejaht, der andere verneint und eben damit auch vernichtet. Diese letzteren können sich nach Umständen nachträglich wieder geltend machen als Reue, als Umbiegung oder Abschwächung des Beschlossenen, dies sind dann aber neue Vorgänge, von denen wieder dasselbe gilt. Der Entschluß ist nicht ein Gesammtprodukt aus sämmtlichen Motiven, sondern eine Wahl, die den einen das Wort entzieht und den andren Folge leistet. Für die Mechanik gilt das Parallelogramm der Kräfte, für menschliches Denken und Handeln das Gesetz vom ausgeschlossenen Dritten.

Am wenigsten aber dürfte nach Quetelets Vorgang gleich von einer loi sociale zu reden sein, wo nur gewisse Durchschnittsmaße menschlicher Eigenschaften, wie z. B. von Körpergröße, Gewicht, Wachsthum 2c. mit einem größeren oder geringeren Spielraum von Abweichungen, oder auch annähernd constante Jahresziffern vorliegen über willkürliche menschliche Handlungen, wie z. B. den Antheil der Geschlechter und Altersklassen an Vergehen, am Selbstmord, über die Heirathen theils überhaupt, theils die von Junggesellen, von Wittwen, von alten Leuten u. s. w. Gesetze lassen sich überhaupt niemals durch Zahlen und Wahrscheinlichkeitsrechnung erweisen; was bloß von vielen oder den meisten Fällen gilt, aber nicht von allen, ist niemals Gesetz zu nennen und daher das sogenannte Gesetz der großen Zahl jedenfalls ein verfehlter Ausdruck. In der That giebt es zur Stunde keinen einzigen Satz, der als ein sociales Gesetz bezeichnet werden könnte, der einen generellen und ausnahmslosen Zusammenhang von Ursachen und Wirkungen für die menschliche Gesellschaft in quantitativer Formulirung ausdrückte.

Es war eine nur aus mancherlei Mißverständnissen und einem sehr dilettantenhaften Philosophiren erklärbare Verirrung, wenn man aus der auch in den menschlichen Handlungen mehr oder weniger erkennbaren Constanz und Regelmäßigkeit im Großen Argumente gegen die menschliche Willensfreiheit und für einen mechanischen Fatalismus auch der psychischen Vorgänge ableiten wollte. Die Frage von der Freiheit gehört vor das Forum der Psychologie, Ethik, Metaphysik, aber schon innerhalb der Statistik selbst ist der thatsächliche Ausgangspunkt jener ganzen Beweisführung eine Erschleichung, nemlich die behauptete Constanz in der Wiederkehr derselben menschlichen Handlungen, da vielmehr alle die Ziffern, auf die man sich beruft, schon jetzt und nach einer so kurzen Dauer socialer Massenbeobachtung keine Stabilität, sondern von Volk zu Volk, von Jahrzehnt zu Jahrzehnt stetige, rück- oder fortschrittliche Veränderungen aufzeigen und die gesellschaftlichen Zustände als etwas ganz im Fluß der Geschichte Stehendes, ohne Annahme einer Willensfreiheit und stetigen Wechselwirkung des individuellen und socialen Lebens gar nicht Denkbares erkennen lassen.

Die sociale Statistik ist eine in sich abgeschlossene Disciplin, sie hat einen reichhaltigen und wohlabgegrenzten Stoff; diesen zu einem lebendigen, nicht auf subjektiven Eindrücken, sondern auf den Ergebnissen methodischer Massenbeobachtung beruhenden Bild der modernen Gesellschaft und des Völkerkulturlebens der Gegenwart zu gestalten, ist eine ebenso schwierige als auch dankbare Aufgabe. Sie eignet sich für ein Hand- oder Lehrbuch, das jedem, der den Zeiterscheinungen mit Interesse und Verständniß folgt, werthvolle Dienste leistet, sowie

zum Gegenstand akademischer Vorlesungen, welche im Besonderen für alle diejenigen, die sich dem staatlichen Verwaltungsdienst zu widmen beabsichtigen, die Bedeutung eines fruchtbaren propädeutischen Fachs haben müßten.

c. Die politische Statistik.

§ 10. Die sociale Statistik befaßt zwar den größten und wichtigsten Theil von demjenigen in sich, was durch methodische Massenbeobachtung ermittelt wird, aber doch bei Weitem nicht Alles. Das was hiervon den Naturwissenschaften angehört, wie der Meteorologie, Physiologie, Pathologie, Therapie ꝛc., macht wenig Schwierigkeiten; es bildet in keiner Weise einen besonderen Wissenszweig für sich, sondern ist dem betreffenden Fach zuzutheilen. Dagegen gibt es noch ein umfassendes Gebiet von Thatsachen statistischer Natur, das weder den Natur- noch den Gesellschaftswissenschaften angehört und seine besondere Würdigung und Einreihung an seinen richtigen Platz erfordert. Es ist die staatliche oder politische Statistik mit ihren Bestandtheilen: der Finanz-, der Militär-, Justiz-, Verwaltungsstatistik mit ihren mancherlei Unterabtheilungen, wie Zoll-, Rekrutirungs-, Criminal-, Armen-, Schul-, Medicinal-, kirchlicher Statistik und so weiter. Es sind lauter Gegenstände der amtlichen, insbesondere der departementalen Statistik.

Der Staat als solcher hat zu der statistischen Methode kein Verhältniß; denn er ist, wie schon oben erwähnt worden, kein Collektiv- oder Gruppenbegriff, sondern ein in die lebendige Spitze eines obersten souveränen Willens auslaufendes Eigenwesen, ein System von Institutionen und Ordnungen, das gesellschaftliche Herrschaftsinstitut, dessen Merkmale nicht durch Massenbeobachtung, sondern aus historischen Urkunden, Gesetzen, Einrichtungen erkannt werden. Die eigentliche Beschreibung eines Staats ist sein Staatsrecht. Wollte man auch eine Darstellung der deutschen Reichsverfassung, Wehrordnung, Justizorganisation, des französischen Gemeinderechts, des russischen Mir, des englischen Parlamentarismus u. s. w. Statistik nennen, weil man es vor hundert Jahren so genannt hat, und doch den Ausdruck auch für die Untersuchungen über Sterbetafeln, Geburtsziffern, Ernteerträgnisse, Akte des Privatlebens aller Art daneben festhalten, so müßte entweder die unerträglichste Verwirrung des wissenschaftlichen und populären Sprachgebrauchs eintreten oder die alte und unfruchtbare Controverse über den Begriff der Statistik mit all ihren kläglichen Künstlichkeiten wieder erwachen.

Allein wenn auch der Staat selbst nur im Staatsrecht beschrieben wird, so erstreckt sich doch seine Thätigkeit auf eine Menge verschiedener Gebiete und zerfällt in relativ gesonderte Departements, welche eine bunte Vielheit von Verhältnissen zu ordnen haben und es ergiebt sich daraus eine Mannigfaltigkeit seiner Funktionen und ihrer Anwendungsfälle, die der statistischen Methode zugänglich sind und deren Kenntniß zum vollen Verständniß des gesammten Staatslebens nützlich und unentbehrlich ist.

Hier greifen nun aber die socialen und politischen Elemente und Gesichtspunkte aufs vielfältigste in einander. Die Zölle, die Steuern überhaupt und ihre Erträgnisse haben eine doppelte Bedeutung; sie sind charakteristisch für das Volk, seinen Handel, seinen Reichthum, seine Consumtion, aber ebenso in anderer Richtung auch für den Staat, seine Finanzen, seine Machtstellung; den Recrutirungsergebnissen entnimmt der Socialstatistiker die Gesammtstärke der männlichen Jahresklassen, den Procentsatz der Untüchtigen, der Ungeschulten; die Zahl und Art der Delicte, der Angeklagten, Verurtheilten, der Strafgefangenen ist ihm ein Beitrag zur Moralstatistik; das Armenwesen, das Schulwesen, die Aufnahme der Geisteskranken, der Unfälle, der Selbstmorde, des Postverkehrs u. s. w. liefert ihm Symptome zur Kenntniß der Volkszustände, während alles das für die Staatsleitung unter ganz andere Gesichtspunkte tritt. Für diese fragt es sich immer nur: was kann und soll geschehen? für die sociale Statistik, was ist das Thatsächliche und Charakteristische?

Diese und ähnliche Data der politischen Statistik, die um staatlicher Zwecke willen erhoben werden, jedoch zugleich der Gesellschafts- oder Volkskunde mittelbar Dienste leisten, können nun aber nicht zusammen zu einer besonderen Disciplin verknüpft und geordnet werden, wie die socialen Thatsachen, sondern sie bilden nur neben vielem Andern ein ergänzendes Glied einer andern und umfassenderen Wissenschaft. Es ist dies die Staatenkunde oder Staatenbeschreibung, die einst Statistik hieß, aber durch den Gang und die Macht des Sprachgebrauchs genöthigt wurde, diesen Namen wieder abzutreten. Die Staatenkunde selbst aber hat genau innerhalb der Staatswissenschaften die Stellung, welche die sociale Statistik innerhalb der Gesellschaftslehre einnimmt. Sie liefert den empirischen Stoff, aus welchem die Politik und ihre Zweige, die Finanzwissenschaft, die Verwaltungslehre, die Militär-, Justiz-, Kirchenpolitik ꝛc., ihre Theorieen ableiten und erweisen; sie ist zugleich ein praktisches Hilfswissen für jeden, der zu einer staatlichen Wirksamkeit berufen ist, wie für jeden denkenden Staatsbürger.

Die Staatenkunde ist ein weit umfangreicherer Wissenszweig als die sociale Statistik und befaßt daher ungleichartige Bestandtheile als Hilfswissen; denn wiewohl ihr Schwerpunkt und Centrum im Staatsrecht, in der Darlegung der Verfassung und der Organisation der öffentlichen Gewalt, sowie der wichtigsten Gesetze und Ordnungen liegt, so läßt sich doch kein Staatsleben schildern und verständlich machen, ohne auch von Land und Volk zu reden, ohne geographische, ethnographische, historische und socialstatistische Momente beizuziehen, ohne andererseits die Staatsmaschine selbst auch in ihrem Betrieb durch eben jene Data der politischen Statistik aufzuzeigen.

So gehört zur Staatenkunde neben der Hauptsache, dem Staatsrecht, ein ergänzender mannigfaltiger Wissensstoff, der theilweise auch in Zählungsergebnissen besteht und durch die Mittel der statistischen Methode geliefert wird.

Hier ist nun aber noch eine Eigenthümlichkeit des populären und auch in der Wissenschaft zugelassenen Sprachgebrauchs zu beachten, ohne deren richtige Würdigung leicht wieder eine Verwirrung der Begriffsbestimmungen eintreten kann.

Es ist ja keineswegs alles Zählen und Addiren in der Welt eine statistische Thätigkeit. Wenn der Astronom eine Kometenbahn berechnet, der Geometer eine Ackerfläche mißt, der Kassier sein Geld zählt, der Geschäftsmann, der Hausvater seine Jahresbilanz zieht, so hat dies nichts mit Statistik zu thun, weil es sich nur um Constatirung einzelner Dinge und Vorgänge nach ihren Maßverhältnissen handelt. Auch wenn der Finanzminister seinen Etat vorlegt, der Kriegsminister seinen Präsenzstand exigirt, treiben sie keine Statistik. Erst wenn solche Zahlen in Reih und Glied mit andern ihres Gleichen gestellt und daraus Schlüsse gezogen werden, tritt der Pluralbegriff, die Voraussetzung aller statistischen Methode ein. Hiernach wäre es streng genommen keine statistische Notiz zu nennen, daß das Deutsche Reich 5409 Quadratmyriameter groß ist, im Jahr 1884—85 einen Ausgabenetat von 610 Mill. Mark, eine etatmäßige Friedenspräsenz des Reichsheers von 449236 Mann und 95 Kriegsschiffe mit 592 Geschützen hatte u. s. w., so wenig als wir es eine statistische Notiz nennen, daß der Thurm des Münsters in Straßburg 142, der Aetna 3310 Meter hoch ist, und daß es 235 Asteroiden giebt. Denn jenes sind auch nur Ergebnisse von Zählungen einzelner bestimmter Objecte. Hier hat sich nun aber der Sprachgebrauch dahin entschieden, alles das zur politischen Statistik zu rechnen, was in der Form von Zahlenangaben ein Merkmal des Staats, der öffentlichen Zustände enthält, auch wenn es nicht durch die statistische Methode, durch vergleichende Massenbeobachtung, sondern durch einfache Zählung und Addition gewonnen wurde. Es wäre pedantisch und fruchtlos, wenn man im Namen strenger Logik gegen diesen Sprachgebrauch Einrede erheben wollte, aber man muß sich dessen bewußt bleiben, daß wir in der Staatenkunde dem Begriff der

Statistik einen etwas weiteren Sinn beilegen und jedes in Zahlenangaben bestehende charakterisirende Merkmal des Staatslebens darunter mitbefassen.

Die Staatenkunde gehört wie die sociale Statistik ihrem Grundcharakter nach zu den Geschichtswissenschaften, sie beschränkt sich aber auf die Gegenwart und nimmt das Historische nur so weit in sich auf, als es zum Verständniß der Gegenwart geboten ist. Ebenso wird sie sich aber auf das Staatenleben der europäischen Kulturvölker mit Einschluß von deren ehemaligen und jetzigen Kolonialgebieten zu beschränken und die Verhältnisse der uncivilisirten oder fremdartig civilisirten Völker den Geographen, Ethnographen und Anthropologen zu überlassen haben.

Sie zerfällt naturgemäß in einen allgemeinen, vergleichenden, das Ganze des europäischen Staatensystems überblickenden, und in einen speciellen, die einzelnen Staaten für sich betrachtenden Theil. Jeder dieser beiden Abschnitte zerfällt wieder in eine Land und Volk behandelnde, die wichtigsten geographischen, ethnographischen, historischen, socialen Voraussetzungen des Staatslebens constatirende Einleitung und in den die staatlichen Institutionen und Zustände schildernden Haupttheil.

Wir gelangen somit zu dem Schlußergebniß: die statistische Methode ist ein universelles Untersuchungsmittel für alle auf Beobachtung des empirisch Gegebenen gestützten Wissenszweige, soweit sich dieselben mit Gruppen- oder Pluralbegriffen zu befassen Veranlassung haben. Die Theorie dieser Methode ist ein Bestandtheil der Logik; dasjenige aber, was bisher in mannigfach wechselnden und unklaren Formen als Wissenschaft der Statistik bezeichnet worden ist, löst sich in drei gesonderte Disciplinen auf, in eine technische Statistik methodologischen Charakters, welche auf Grundlage der von der Logik gegebenen Theorie den Gebrauch der statistischen Methode auf ihren verschiedenen Anwendungsgebieten und insbesondere für die durch die Natur einer Massenbeobachtung erforderliche amtliche Statistik lehrt, sodann in zwei beschreibende Wissenschaften, einmal die sociale Statistik, welche den Gesellschaftswissenschaften angehört und auf Grund der durch die statistische Methode festgestellten Thatsachen eine Biologie der modernen Gesellschaft, ein Bild des Kulturlebens der gesitteten Völker der Gegenwart liefert, sodann die politische Statistik als ein Hilfswissen und einen Bestandtheil jener Staatenkunde, welche den früher geführten und an sich geschichtlich und etymologisch begründeten Namen der Statistik in Folge der thatsächlichen Entwicklung des Sprachgebrauchs abzulegen und im gleichen Verhältniß zu den Staatswissenschaften, wie die sociale Statistik zu den Gesellschaftswissenschaften stehend, die staatlichen Ordnungen und Zustände der Kulturvölker der Gegenwart darzustellen hat.

III.

Die Behördenorganisation der Verwaltung des Innern.

Von

Georg Meyer.

Eine vergleichende Darstellung der englischen, französischen und deutschen Behördenorganisation geben: L. v. Stein, die Verwaltungslehre, Theil I: Die vollziehende Gewalt, 2. Auflage, 3 Abtheilungen, Stuttgart 1869; L. v. Stein, Handbuch der Verwaltungslehre, 2. Aufl., Stuttgart 1876; R. Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen, Berlin 1869; E. Meier, das Verwaltungsrecht in v. Holtzendorff's Encyclopädie der Rechtswissenschaft, Bd. I, 4. Aufl., Leipzig 1882 S. 1079 ff. Einen Ueberblick über die lokale Verwaltungsorganisation in England, Schottland, Irland, den australischen Colonieen, Belgien und Holland, Frankreich, Rußland, Spanien und Deutschland enthalten die Cobden Club essays: Local government and taxation. Edited by J. W. Probyn. London, Paris and New York 1875. Vergl. darüber meine Besprechung in der kritischen Vierteljahrsschrift, Bd. XVIII, S. 78 ff. Die Literatur über die einzelnen Länder wird bei den betreffenden Abschnitten angegeben werden.

I. Einleitung.

§ 1. Staatsbehörden heißen diejenigen staatlichen Organe, welche zur Ausübung eines begrenzten Kreises staatlicher Befugnisse durch ein anderes Organ des Staates berufen werden. Den Gegensatz zu den Staatsbehörden bilden diejenigen staatlichen Organe, welche ihre Befugnisse als eigenes und selbständiges Recht besitzen (Monarch, Volksvertretung). Zum Begriff der Behörde gehört nicht, daß die Befugnisse den Charakter von Herrschaftsrechten haben[1]); auch diejenigen Organe, welchen die Verwaltung staatlicher Anstalten oder Vermögensrechte übertragen ist, sind zu den Behörden zu rechnen.

Die Befugnisse der Staatsbehörden liegen theils auf dem Gebiete der Justiz, theils auf dem der Verwaltung. Man unterscheidet daher Justiz- und Verwaltungsbehörden. Die Thätigkeit der letzteren erstreckt sich auf die verschiedensten Verwaltungsgebiete: die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten, der inneren Angelegenheiten, des Heerwesens und der Finanzen. Gegenstand der nachfolgenden Darstellung ist die Behördenorganisation für die Verwaltung der inneren Angelegenheiten. Die Begrenzung auf diese kann jedoch nicht streng eingehalten werden. Den für die Verwaltung der in-

1) Dies behaupten Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, S. 293, und Zorn, Staatsrecht des Dentschen Reiches, Bd. I, S. 207, weil das Wesen des Staates im Herrschen bestehe. Dagegen ist jedoch einzuwenden, daß, wenn auch das Herrschen ein wesentlicher und nothwendiger Beruf des Staates ist, die staatlichen Aufgaben sich mit der Ausübung von Herrschaftsrechten nicht erschöpfen. Uebereinstimmend: Ulbrich, österreichisches Staatsrecht § 79 S. 180, Rosin in den Annalen des Deutschen Reiches 1883 S. 297 Anm. 2, v. Stengel, Organisation der preußischen Verwaltung S. 25, E. Löning, Deutsches Verwaltungsrecht S. 29 ff.

neren Angelegenheiten bestehenden Behörden sind vielfach auch anderweite Verwaltungsgeschäfte, namentlich solche, welche auf den Gebieten der Militär- und Finanzverwaltung liegen, übertragen worden, so daß dieselben nicht bloß den Charakter von Behörden für die innere Verwaltung, sondern den allgemeiner Verwaltungsbehörden besitzen. Außerdem hängt die Organisation der Behörden für die innere Verwaltung so eng mit der allgemeinen Behördenorganisation zusammen, daß es nothwendig erscheint, in der Darstellung auch auf diese einzugehen.

Die Staatsbehörden sind theils Central-, theils Provinzial- und Lokalbehörden, je nachdem sich ihre Thätigkeit auf den ganzen Staat oder nur auf einen Theil desselben erstreckt. Eine Behördenorganisation, in welcher der Wirkungskreis aller Behörden, auch der obersten, immer nur eine einzelne Provinz umfaßt, bezeichnet man als Provinzialsystem. Dagegen heißt Realsystem diejenige Gliederung, in welcher die Vertheilung der Geschäfte unter die höheren Stellen nach der materiellen Verschiedenheit derselben erfolgt.

Neben den Staatsbehörden werden auf dem Gebiete der Verwaltung auch die Communalbehörden thätig. Communalbehörden sind diejenigen Behörden, deren Bestellung nicht durch staatliche Organe erfolgt, sondern den Communalverbänden zusteht. Zu den Communalbehörden gehören sowohl die Gemeindebehörden als die Behörden der Communalverbände höherer Ordnung.

§ 2. Die Mitglieder der Behörden heißen Beamte. Eine Behörde kann aus einem oder mehreren Beamten bestehen. Im letzteren Falle ist sie entweder collegialisch oder bureaumäßig organisirt. Eine collegiale Organisation liegt vor, wenn die Beschlüsse vermittelst einer Abstimmung der Mitglieder, also durch Majorität gefaßt werden. Eine bureaumäßige Organisation ist da vorhanden, wo die Entscheidung lediglich dem Chef zusteht, während die andern Mitglieder nur als dessen Gehülfen fungiren.

In denjenigen Ländern, in welchen eine besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht[2]), ist der Gegensatz von Verwaltungsbehörden im engeren Sinne, denen die Erledigung der reinen Verwaltungssachen oder Beschlußsachen, und von Verwaltungsgerichten, denen die Entscheidung der Verwaltungsstreitsachen zusteht, entwickelt.

Die Verwaltungsbehörden haben das Recht, die von ihnen ausgehenden Anordnungen und Verfügungen nöthigenfalls unter Anwendung von Zwang durchzusetzen. Zu diesem Zwecke bedürfen sie eines Executivpersonals, dem die Zwangsvollstreckung der Verwaltungsverfügungen obliegt.

II. Die Behördenorganisation Englands.

Von den englischen Werken über englisches öffentliches Recht giebt Blackstone, commentaries on English law, nur wenige Notizen über die Gestaltung der Verwaltungsämter in Buch I, Cap. 5, 9, 11, 12. Auch die neueren Herausgeber des Werkes sind darüber nicht hinausgekommen. Dasselbe gilt von Homersham Cox, the institutions of the English government, London 1863; deutsch von Kühne unter dem Titel: die Staatseinrichtungen Englands, Berlin 1867, Buch III, Cap. 4—9. Die staatlichen Centralverwaltungsbehörden finden eine eingehendere Behandlung bei Todd, on parliamentary government in England. 2 vol., London 1867 u. 1869; deutsch von Aßmann unter dem Titel: über die parlamentarische Regierung in England, 2 Bde., Berlin 1869 u. 1871, Bd. II, Cap. 2—5. Das in der englischen Lokalverwaltung gebräuchliche Handbuch ist Burn, justice of the peace and parish officer, 30th edit. by J. B. Maule, 5 vol., London 1869. Eine kritische Behandlung der Institutionen der englischen Lokalregierung enthält J. Toulmain-Smith, local selfgovernment and centralisation, London 1851, und the parish, London 1857. Neuere Schriften über Verwaltungsorganisation sind: H. D. Traill, central government. London 1881; M. D. Chalmers, local government. London 1883. Für die historische Entwicklung der englischen Behördenorganisation im Mittelalter ist namentlich W. Stubbs, the constitutional history of England in its origin and development (3 vol., London 1874—78) zu nennen. — Die besten Arbeiten über englische Verwaltungsorganisation rühren von Deutschen her. Die erste deutsche Bearbeitung des Gegenstandes ist: L. Freiherr v. Vincke, Darstellung der inneren Verwaltung Großbritanniens, herausgegeben von B. G. Niebuhr, Berlin 1815, ein für seine Zeit ausgezeichnetes Werk, das jetzt allerdings zum Theil veraltet ist. Alle andern Arbeiten auf diesem Gebiete überragt die Bearbeitung des englischen Verwaltungsrechtes von R. Gneist in den Werken: Englische Verfassungsgeschichte, Berlin 1882, das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart, 3. Aufl., 2 Bde., Berlin 1883 u. 84 und Selfgovernment, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte, 3. Aufl., Berlin 1871. Die nachfolgende kurze Uebersicht über die englische Verwaltungsorganisation beruht im Wesentlichen auf den Darstellungen dieser Werke, auf welche namentlich auch für die genauere Angabe der in Frage kommenden Gesetze verwiesen werden muß. Nur einige neuere Gesetze, namentliche solche, welche in den letzten Auflagen Gneist's noch keine Berücksichtigung gefunden haben, sind in der folgenden Darstellung citirt worden. Einzelne Bemerkungen über die englische Verwaltungsorganisation auch bei L. Bucher, der Parlamentarismus, wie er ist, 2. Aufl., Stuttgart 1881, S. 176 ff. Vergl. außerdem v. Noorden, zur Literatur und Geschichte des englischen Selfgovernment in v. Sybel's historischer Zeitschrift, Bd. XIII, S. 1 ff. Die Verwaltungsorganisation auf dem Gebiet der Armenpflege behandelt K. G. Kries, die englische Armenpflege, herausgegeben von K. Freiherr v. Richthofen, Berlin 1863, S. 48 ff. — Von französischen Arbeiten über englische Verwaltung sind zu nennen: Charles de Franqueville, les institutions politiques, judiciaires et administratives de l'Angleterre, 2ème édition, Paris 1864, S. 351 ff.; Paul Leroy-Beaulieu, l'administration locale en France et en Angleterre, Paris (ohne Jahreszahl; stammt aus dem Anfang der siebziger Jahre); E. Glasson, histoire du droit et des institutions politiques, civiles et judiciaires de l'Angleterre comparées aux institutions de la France. Tome I—VI. Paris 1882—83.

2) Vgl. darüber meine Abhandlung über Grundbegriffe, Wesen und Aufgabe der Verwaltungslehre im vorliegenden Bande dieses Handbuches S. 691 ff.

1. Die geschichtliche Entwicklung der Behördenorganisation.

§ 3. In der angelsächsischen Periode erschien als Inhaber der staatlichen Gewalt der König, welchem eine berathende Versammlung der angelsächsischen Großen (witenagemote) zur Seite stand. Für die lokale Verwaltung gliederte sich das Reich in Grafschaften (shires) und Hundertschaften (hundreds). Als königliche Beamte innerhalb derselben fungirten der Ealdorman (Earl) und der Shiregerefa. Ersterer war Beamter der Reichsregierung; er besaß, obwohl er sein Amt aus den Händen des Königs erhielt, doch eine verfassungsmäßig feststehende, auch dem Könige gegenüber unabhängige Gewalt. Letzterer dagegen war ursprünglich königlicher Gutsverwalter und befand sich in völliger Abhängigkeit vom Könige. Die Grafschaftsversammlungen (shiregemote) und Hundertschaftsversammlungen (hundredgemote) erledigten namentlich Rechtsstreitigkeiten. Die Hundertschaften zerfielen in Ortschaften oder Zehntschaften (tithings). Diese Gliederung war jedoch durch die großen Gutsbezirke, deren Besitzern Gerichtsbarkeit (saca et soca) zustand, vielfach durchbrochen. Durch die Ansiedlung Besitzloser auf fremdem Lande, sowie durch die Entstehung bewaffneter Gefolgschaften hatten sich bereits alle Ansätze gebildet, welche zur Entwicklung der Grundherrlichkeit und des Lehnswesens führen konnten.

§ 4. Den Lehnsstaat brachte jedoch erst die normännische Eroberung. Das englische Lehnswesen weist aber bemerkenswerthe Unterschiede vom continentalen auf. Die Besitzungen der königlichen Vasallen lagen in verschiedenen Grafschaften zerstreut, und jeder Unterthan, auch der Aftervasalle und Hintersasse, mußte dem Könige unmittelbar den Treueid leisten. Dadurch wurde die Bildung der großen Lehnsherrschaften und die Verbindung der Hoheitsrechte mit dem Lehnsbesitz verhindert. Die Regierung des Landes blieb in den Händen des Königs. Dieser führte ein streng persönliches Regiment. Er wurde in Ausübung seiner Befugnisse unterstützt durch seine Hofbeamten (justitiarius, Seneschall, Kämmerer, Kanzler, Schatzmeister u. s. w.), deren Aemter jedoch in dieser Periode noch nicht zu einer festen Gestaltung gelangten. Nur für die Finanz-, insbesondere für die Domänenverwaltung hatte sich das Schatzamt (exchequer) als stehende Behörde mit bestimmtem Personal und Geschäfsformen ausgebildet. Daneben entwickelte sich aus denjenigen Personen, welche der König zur Ausübung seiner Gerichtsbarkeit als Commissare in die Grafschaften sandte, ein richterliches

Collegium am Hofe (bancum). Die Hauptbezirke der lokalen Verwaltung bleiben die Grafschaften. Das Amt des Earl verschwindet; seine Würde wird ein bloßer Titel. An die Spitze der Grafschaftsverwaltung tritt nunmehr der normännische vicecomes; für dessen Amt sich die angelsächsische Bezeichnung Shirgerefa (sheriff) erhält. Die Grafschafts- und Hundertschaftsgerichte bleiben bestehen; zum Zweck der Abhaltung der letzteren bereist der Sheriff die einzelnen Hundertschaften seiner Grafschaft (turnus vicecomitis, sheriff's turn). Dem Sheriff steht ferner die Erhebung der Abgaben zu, welche er gewöhnlich in Pacht nimmt. In den Ortschaften besteht meist grundherrliche Gerichtsbarkeit. Aus Burgen mit anschließenden Häusern entstehen die Städte (burghs, cities). Sie zeichnen sich dadurch aus, daß sie die Abgaben in Selbstpacht haben (firma burgi) und ein eigenes Gericht (court-leet) besitzen. Der court-leeet fungirte gleichzeitig als Gemeindeversammlung und Gemeindegericht.

§ 5. Durch die magna charta wurde zuerst eine gesetzliche Beschränkung der Verwaltungsbefugnisse des Königs geschaffen. Im Anschluß daran entwickelte sich die parlamentarische Verfassung. Es entstand zunächst das magnum consilium der großen Barone, später das house of commons, welches die Vertreter der Commmalverbände, Grafschaften und Städte, umfaßte. Damit war die rein persönliche Regierung des Königs unmöglich geworden. Es bildete sich der beständige Rath (continual oder permanent council), eine collegialisch organisirte höchste Behörde für die gesammte Landesverwaltung. Ständige Mitglieder desselben waren der Lordkanzler als Vorstand der königlichen Kanzlei und Großsiegelbewahrer des Reiches mit seinem Gehülfen, dem master of the rolls, die Hauptmitglieder der Reichsgerichte, der Vorstand des Schatzamtes (treasurer oder chancellor of the exchequer), der Privatsiegelbewahrer des Königs (Lord privy seal), die Hauptbeamten des königlichen Hofhaltes und der Erzbischof von Canterbury; an sie schloßen sich andere vom König speciell berufene Personen an. Auch die Reichsgerichte erhielten eine festere Gestaltung; es entwickelten sich die drei coordinirten Gerichtshöfe: King's bench für Strafsachen und Ausübung der Justizhoheit, court of common pleas für Civilprocesse, court of exchequer als Finanzgerichtshof. Aus dem Personal dieser Gerichte wurden die reisenden Richter genommen, welche in den einzelnen Grafschaften unter Zuziehung einer Jury Recht sprachen. Eine ergänzende Jurisdiction in solchen Fällen, wo das strenge Recht mit der aequitas in Conflict gerieth, übte der Lordkanzler aus. Der Schwerpunkt der lokalen Verwaltung lag auch fernerhin in den Grafschaften. Hier entwickelten sich aber unter dem Einfluß der Polizeigesetzgebung des vierzehnten Jahrhunderts neue Aemter, zunächst das Amt des Coroner, sodann im Jahre 1360 das wichtige Amt der Friedensrichter, welches nunmehr das Hauptamt der Grafschaft wurde. Die Friedensrichter erhielten die Polizeigewalt und übten als Collegium unter Zuziehung einer Jury die Strafgerichtsbarkeit, concurrirend mit den reisenden Richtern der Reichsgerichte, aus. Unter den Friedensrichtern stand der Dorfschulze (constable). Gegenüber den circuit-courts der reisenden Richtern und den Friedensrichtern verlor die Gerichtsbarkeit des Sheriffs an Bedeutung; es blieb ihm nur Civilgerichtsbarkeit in Streitigkeiten bis zum Werthe von 40 Schilling, im Uebrigen wurde er ein bloßer Vollstreckungsbeamter der Reichsgerichte. Auch die grundherrliche Gerichtsbarkeit, sowie die Hundertschafts- und Grafschaftsversammlungen kamen in Verfall, nur für die Parlamentswahlen und die Wahl des Coroner bewahrten letztere noch eine Bedeutung. In den Städten gerieth der court-leet ebenfalls in Verfall, die firma burgi ging in die parlamentarische Bewilligung über. Für die Ausübung der Polizei- und Strafgewalt erhielten die Städte in der Regel eine eigene Friedenscommission, die Verwaltung der übrigen städtischen Angelegenheiten gerieth in die Hände eines Stadtrathes (town-council).

§ 6. Unter den Tudors blieb der beständige Rath, jetzt in der Regel geheimer

Rath (privy council) genannt, der Sitz der obersten Landesverwaltung. In ihm treten neben den früheren Beamten einzelne neue auf, insbesondere des Königs Secretär (the King's secretary), ursprünglich der Privatsecretär des Königs, welcher an die Stelle des zu einem hohen Staatsbeamten gewordenen Lord privy seal tritt und das königliche Handsiegel führt. Später erscheint er unter dem Titel Staatssecretär (principal secretary of estate) in der Stellung eines Staatsministers. Die Stuarts begannen die Geschäfte statt im geheimen Rath, in dessen collegialer Organisation und in dessen Geschäftsformen sie ein Hinderniß für ihre absolutistischen Pläne fanden, in einem aus Vertrauten des Königs bestehenden Ausschuß, dem Cabinet, zu erledigen. Auf dem Gebiete der Lokalverwaltung ist das bedeutendste Ereigniß dieser Periode die unter der Königin Elisabeth zum Abschluß gelangende Organisation des Kirchspiels (parish). Das Kirchspiel hatte im Mittelalter zunächst kirchlichen Zwecken gedient. Allmählich wurde es auch zur Erledigung staatlicher Geschäfte herangezogen. Namentlich legte man ihm seit der Reformation die Last der Armenpflege auf, da die bisherigen Organe derselben, die Klöster, aufgehoben waren. Neben der Kirchensteuer (church-rate) wurde nun noch eine besondere Armensteuer (poor-rate) erhoben, welche zur Grundlage der ganzen Communalbesteuerung geworden ist. Die Organe des Kirchspiels waren der Pfarrer (rector oder vicar), zwei Kirchenvorsteher (church-wardens) und die Kirchspielsversammlung (vestry); jetzt kamen noch die beiden Armenaufseher (overseers of the poor) dazu. Dem Kirchspiel wurden später noch andere Lasten, insbesondere die Wegelast auferlegt und dafür das Amt des Wegeaufsehers (surveyor of the highways) geschaffen. In den Grafschaften nahm das Amt der Friedensrichter stetig an Bedeutung zu. Die Friedensrichter wurden die obere Instanz der Kirchspielsverwaltung, ihnen stand namentlich die Ernennung der Armenaufseher und Wegeaufseher zu. Sie erhielten ferner eine summarische Jurisdiction in kleineren Straffällen, welche sie ohne Zuziehung einer Jury ausübten, und die Voruntersuchung in allen Straffällen. Die Organisation der Grafschaftsmiliz führte zu der Errichtung des Amtes eines Oberbefehlshabers derselben, des Lord-lieutenant, welches in der Regel mit dem Amte des Vorsitzenden der Friedensrichter (custos rotulorum) verbunden wurde. Die Städte erhielten sich als besondere Bezirke für die Zwecke der Rechtspflege und Polizeiverwaltung; das Armenwesen und der Wegebau war auch hier Sache der Kirchspiele, so daß sich innerhalb der städtischen Bezirke Stadt- und Kirchspielsverfassung durchkreuzten.

§ 7. In der Periode, welche von der Thronbesteigung Wilhelms von Oranien bis zur ersten Reformbill reicht, ging die Leitung der oberen Regierungsgeschäfte vollständig auf das Cabinet über, neben welchem der geheime Rath nur noch eine formale Bedeutung bewahrte. Das Cabinet bildete sich aber aus einem Organ des königlichen Willens thatsächlich zu einem Ausschuß der Parlamentshäuser um, aus den Führern derjenigen Partei bestehend, die im Unterhause die Majorität besitzt (parlamentarische Regierung). Das Amt des Schatzmeisters wurde in eine Commission aufgelöst; der sogenannte erste Lord des Schatzes (first Lord of the treasury) trat als Premierminister an die Spitze des Cabinets. Die Functionen des Staatssecretärs vertheilten sich unter verschiedene Beamte, so daß an Stelle des einen mehrere Staatssecretäre traten. Die Lokalverwaltung blieb im Wesentlichen dieselbe; sie beruhte auf Grafschaften und Kirchspielen. Innerhab derselben hatte sich diejenige Einrichtung der Verwaltung entwickelt, welche die Engländer als Selfgovernment zu bezeichnen pflegen. Die besitzenden Klassen verwalteten die Grafschafts- und Kirchspielämter als Ehrenämter, die höheren Stände die Grafschafts-, die mittleren Klassen die Kirchspielsämter. Im Parlamente waren ebenfalls ausschließlich die höheren Stände vertreten. Dadurch war eine Harmonie im ganzen Staatsleben hergestellt; die Verfassung hatte einen streng aristokratischen Charakter. Die herrschende Aristokratie aber, so glänzende Resultate sie auf gewissen Gebieten

des Staatslebens aufzuweisen vermochte, hatte doch ihre Pflichten gegenüber der ärmeren Bevölkerung, insbesondere gegenüber den arbeitenden Klassen, stark vernachlässigt. Dies gab zu einer Reformbewegung Veranlassung.

Durch die Reformbill vom Jahre 1832 wurden die Wahlrechte zum Parlament nicht unerheblich erweitert. An dieselbe schloß sich eine sociale Reformgesetzgebung an, welche sich namentlich auf dem Gebiete des Armenwesens, Wegewesens, Gesundheitswesens und Schulwesens bewegte. Die neuen Einrichtungen, welche hier geschaffen wurden, waren in erster Linie für die industriellen Klassen bestimmt. Es stellte sich aber die Unmöglichkeit heraus, diese zu einer eigenen Thätigkeit für die genannten Zwecke heranzuziehen. Die höheren Klassen wollten, die niederen konnten eine solche nicht übernehmen. Man fing daher an, das Wesen der Selbstverwaltung nur in Wahlbefugnissen zu suchen. Diese Strömung fand ihre Unterstützung in dem Umstande, daß die Steuerzahler, denen durch die neueren Einrichtungen bedeutende Lasten auferlegt wurden, nach einer Repräsentation verlangten. In den für die gedachten Verwaltungsgegenstände gebildeten, meist aus mehreren Kirchspielen bestehenden Verbänden wurden daher gewählte Körperschaften, sogenannte boards (Räthe) bestellt, welche beschließende, vermögensverwaltende und steuerbewilligende Functionen besitzen. Die eigentliche Arbeit legte man dagegen in die Hände besoldeter Beamten. Da letztere einer Controle bedurften, die boards sich aber als unfähig bewiesen, eine solche auszuüben, so entwickelte sich ein System controlirender Staatsbeamter und oberaufsehender Centralbehörden.

2. Die Centralverwaltung.

§ 8. Der englischen Centralverwaltung fehlt durchaus die systematische Gliederung, welche das Ministerialsystem des Continents aufweist. Die einzelnen Behörden sind zu verschiedenen Zeiten entstanden und haben sich im Ansatz an unmittelbare praktische Bedürfnisse entwickelt. Der gesetzliche Sitz der Staatsregierung ist noch immer der geheime Rath, der aus etwa 200 Personen besteht, zu dessen Sitzungen aber nur die speciell geladenen Mitglieder erscheinen. Materiell liegt die Entscheidung aller Angelegenheiten im Cabinet, welches sich aus den leitenden Staatsmännern der herrschenden Parlamentspartei zusammensetzt. Die Zahl der Cabinetsmitglieder ist keine fest geschlossene, sondern richtet sich nach Bedürfniß. Regelmäßig sind im Cabinet die Chefs der bedeutenderen Verwaltungsdepartements, der erste Lord des Schatzes, der Schatzkanzler, der Lordkanzler, der erste Lord der Admiralität und die Staatssecretäre vertreten, daneben einige Minister ohne Portefeuille, wie der Lord President of the privy council und der Lord privy Seal, und hervorragende Parlamentsmitglieder, welche an der Spitze von Aemtern zweiten Ranges stehen. Im Cabinet werden alle Angelegenheiten von allgemeiner Bedeutung berathen. Die Beschlüsse desselben bedürfen zum Theil der formellen Bestätigung durch den geheimen Rath.

Im Anschluß an den geheimen Rath haben sich einzelne Behörden entwickelt, welche formell als Ausschüsse desselben erscheinen, materiell aber den Charakter selbständiger Verwaltungsdepartements besitzen. Die bedeutendsten dieser Abtheilungen sind die Justizabtheilung (judicial committee of the privy council) und die Unterrichtsabtheilung (committee of the privy council for education), an deren Spitze ein Vicepräsident steht, welcher der thatsächlich functionirende Beamte ist.

Die bedeutendste und einflußreichste Behörde ist das Schatzamt oder Finanzministerium (treasury). Das Amt des Lordschatzmeisters ist im achtzehnten Jahrhundert in eine Commission aufgelöst worden, welche sich aus folgenden Personen zusammensetzt: 1) dem ersten Lord des Schatzes (first Lord of the treasury). Er gehört dem Schatzamt nur nominell an und nimmt, sofern er nicht gleichzeitig das Amt des Schatzkanzlers bekleidet, an den Sitzungen desselben nicht Theil, sondern steht in der Regel als Premierminister an der Spitze des Cabinets und vermittelt den Verkehr zwischen diesem und der Krone; 2) dem Schatzkanzler (chancellor of the exchequer). Er ist der eigentliche Finanzminister und hat namentlich die Aufgabe, die finanziellen Maßregeln der Regierung gegenüber dem Parlamente zu vertreten; 3) einigen junior Lords, in der Regel 3, welche den Schatzkanzler bei der Verwaltung und im Parlamente zu unterstützen haben. Die regelmäßigen Geschäfte der Finanzverwaltung werden von drei Untersecretären, zwei parlamentarischen und einem permanenten, besorgt. Zu diesem Zweck zerfällt das Schatzamt in drei Departements: 1) das Departement der Staatseinnahmen unter einem parlamentarischen Untersecretär. Ihm sind die stehenden Behörden für die Zölle und die inländischen Steuern, die Post und die Münze untergeordnet; 2) das Departement der Staatsausgaben, dem eine weitgehende Controle über alle Verwaltungszweige zusteht, unter einem permanenten Untersecretär; 3) das Departement für Anstellungswesen unter einem parlamentarischen Untersecretär (patronage-secretary).

Der Lordkanzler fungirt gleichzeitig als Vorsitzender des Oberhauses, als Justizminister für die Civiljustiz und als richterlicher Beamter. In letzterer Eigenschaft stand er früher an der Spitze des einen Zweiges der Justiz, der sogen. Kanzlei- oder Billigkeitsgerichtsbarkeit (chancery- oder equity-jurisdiction). Nachdem durch ein Gesetz aus dem Jahre 1873 die früheren Gerichte des common law mit den Billigkeitsgerichten in zwei Gerichte, das Obergericht (high court) und das Appellationsgericht (court of appeal) verschmolzen sind, ist dem Lordkanzler nur noch der Vorsitz in der Kanzleiabtheilung (chancery-division) des Obergerichtes und in dem Appellationsgerichte geblieben.

Die Theilung des Staatssecretariats in verschiedene Zweige hat zu der Entstehung von fünf Staatssecretären für die Departements des Innern, d. h. Polizei und Strafjustiz, des Auswärtigen, des Krieges, der Colonieen und Indiens Veranlassung gegeben. Die frühere Einheitlichkeit des Amtes äußert jedoch noch insofern ihre Nachwirkungen, als die Staatssecretäre in gewissen Beziehungen als eine Person angesehen werden und einzelne Geschäfte gemeinsam erledigen. Von den Staatssecretären soll stets einer in der Hauptstadt und einer bei dem Könige, bez. der Königin sein. Als Unterdepartement des Staatssecretariats des Innern besteht das Staatssecretariat für Irland.

Die Verwaltung der Marineangelegenheiten liegt in den Händen des Admiralitätscollegiums (Lords of the admiralty), einer Behörde, welche aus der Auflösung des Amtes des Großadmirals (Lord high admiral) in eine Commission hervorgegangen ist. An der Spitze derselben steht der erste Lord der Admiralität (first Lord of the admiralty), neben und unter welchem mehrere junior Lords fungiren.

Unter dem Namen parliamentary boards werden verschiedene Behörden zusammengefaßt, welche im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts durch Parlamentsbeschlüsse und Parlamentsacte geschaffen worden sind. Die bedeutendsten derselben sind das Handelsamt (board of trade) und die Communalaufsichtsbehörde (local government board). Das Handelsamt war ursprünglich eine Abtheilung des geheimen Rathes, hat sich aber später von demselben losgelöst und zu einer selbständigen Behörde ausgebildet. Das local government board ist aus dem Bedürfniß staatlicher Aufsicht über die Communalverwaltung neueren Systems hervorgegangen. Die modernen Communaleinrichtungen hatten zuerst auf dem Gebiete des Armenwesens ihre Verwirklichung gefunden. Zur Aufsicht über die gesammte communale Armenverwaltung war eine Staatsbehörde, das Armenamt (poor law board) eingesetzt worden. Für die staatliche Aufsicht auf dem Gebiete des Gesundheitswesens, auf welchem bald darauf ähnliche Einrichtungen wie auf dem des Armenwesens geschaffen wurden, bestand ursprünglich ein Centralgesundheitsamt (general board of health). Später wurde dasselbe aufgehoben und die Aufsichtsbefugnisse dem Staatssecretär des Innern und dem geheimen Rathe übertragen. An Stelle aller dieser Organe ist seit dem Jahre 1871 das local government board getreten, an dessen Spitze ein Präsident steht, dem aber außer diesem noch mehrere andere höhere Staatsbeamte angehören. Es hat den Charakter einer Aufsichtsbehörde über die Communal-, namentlich über die Gesundheits- und Armenverwaltung.

§ 9. Die Centralbehörden sind auch in England meist bureaumäßig organisirt. Die Entscheidung liegt beim Chef, die collegialische Verhandlung ist eine bloße Formalität. Die Beamten haben durchweg den Charakter besoldeter Berufsbeamten. Die leitenden Stellen, d. h. die der Behördenchefs und ihrer Vertreter (Unterstaatssecretäre), befinden sich theils in den Händen politischer Beamten, d. h. solcher, welche mit dem Cabinet zu wechseln pflegen, theils in denen permanenter Beamten. Die permanenten Behördenchefs und die höheren Beamten unter den Chefs, die sogen. staff officers, bilden die höheren Beamten des permanenten Dienstes; sie werden durch den politischen Chef angestellt. Die niederen Beamten des permanenten Dienstes, das Bureaupersonal, die sogen. clerks, werden von dem politischen Chef oder vom Schatzamt mit Rücksicht auf die Patronage der Parteiführer und Parlamentsmitglieder ernannt. Für diese Stellen sind seit 1855 Concurrenzprüfungen eingeführt worden. Alle Beamte des permanenten Dienstes können vom Chef jederzeit entlassen werden, wenn auch von dieser Befugniß thatsächlich nur sehr selten Gebrauch gemacht wird.

3. Die Grafschaftsverwaltung.

§ 10. Das ältere System der englischen Lokalverwaltung charakterisirt sich dadurch, daß die Ausübung der staatlichen Hoheitsrechte durch Angehörige der besitzenden Klassen erfolgt, welche die ihnen übertragenen Aemter als Ehrenämter verwalten.

Die Hauptbezirke für diese Verwaltung sind die Grafschaften. Sie haben nicht den Charakter von Communalverbänden, sondern den von staatlichen Verwaltungsbezirken für Polizei, Strafgerichtsbarkeit, Miliz und Steuerwesen. Die alte Eintheilung in Hundertschaften hat sich bis in die neuere Zeit erhalten. Es ist jedoch in diesem Jahrhundert eine neue Abgrenzung der Hundertschaften eingetreten und die jetzt wesentlich für Zwecke der Polizeiverwaltung bestimmten Bezirke führen den Namen division.

Die Beamten der Grafschaft sind:

1) Der Sheriff. Er gilt zwar noch immer als der erste Beamte der Grafschaft, hat aber seine frühere Bedeutung fast völlig verloren. Seine Geschäfte beschränken sich auf die Leitung der Parlamentswahlen, Vornahme von Ladungen und Executionen im Civilproceß. Diese Geschäfte werden größtentheils von einem Untersheriff, der in der Regel ein Anwalt ist, besorgt.

2) Der Coroner, welcher bei ungewöhnlichen Todesfällen und bei Todesfällen im Gefängniß unter Zuziehung einer Jury die Todtenschau abzuhalten hat (coroner's inquest).

3) Die Friedensrichter (justices of peace). Sie sind die Hauptbeamten der Grafschaft und haben namentlich die Polizei und Strafgerichtsbarkeit auszuüben. Ihre Zahl beläuft sich in der einzelnen Grafschaft oft auf mehrere Hundert; doch übt nur ein kleiner Theil der Friedensrichter die Functionen wirklich aus. Diese werden den bloßen Titularfriedensrichtern als active Friedensrichter (acting magistrates) gegenübergestellt. Der Amtsbereich jedes Friedensrichters umfaßt regelmäßig die ganze Grafschaft, nur ausnahmsweise Unterbezirke derselben. Innerhalb eines solchen Amtsbezirkes besitzen alle Friedensrichter concurrirende Gewalt. Die Friedensrichter erledigen ihre Geschäfte zum Theil einzeln, zum Theil zu zweien in sogen. petty sessions, zum Theil in special sessions, d. h. Sitzungen, zu welchen alle Friedensrichter einer division geladen werden müssen. Die Vertheilung der Geschäfte unter diese Organe beruht auf einer schwer zu übersehenden Reihe von Einzelbestimmungen. Die einzelnen Friedensrichter und die petty sessions haben ein umfangreiches Polizeidecernat, eine Strafgerichtsbarkeit bei geringeren Vergehen und die Voruntersuchung bei schwereren Verbrechen, welche zur Aburtheilung vor die Assisen oder Quartalsitzungen gehören. Den special sessions steht die Ernennung und Bestätigung verschiedener Communalbeamten, sowie die Ertheilung gewisser Gewerbeconcessionen zu. Die Gesammtheit der Friedensrichter vereinigt sich jährlich zu vier General- oder Quartalsitzungen (general quarter sessions). In ihnen werden mittlere Straffälle unter Zuziehung einer Jury abgeurtheilt; sie fungiren als Beschwerde- und Apellationsinstanz für die Entscheidungen der einzelnen Friedensrichter und der kleinen Bezirkssitzungen, erledigen gewisse Geschäfte der Grafschaftspolizeiverwaltung und schreiben die Grafschaftssteuer aus. Als Leiter der friedensrichterlichen Geschäfte fungirt der custos rotulorum.

4) Der Lord-Lieutenant, der Oberbefehlshaber der Grafschaftsmiliz. Sein Amt ist meist mit dem des custos rotulorum verbunden.

§ 11. Alle diese Personen haben den Charakter staatlicher Beamten. Sie erlangen ihre Aemter durch Ernennung Seitens der Krone. Nur der Coroner wird von der Grafschaftsversammlung gewählt. Die betreffenden Beamten sind jedoch keine besoldeten Berufsbeamten, sondern Großgrundbesitzer und andere angesehene Personen der Grafschaft, welche ihr Amt als Ehrenamt bekleiden. Für das Friedensrichteramt ist ein Census vorgeschrieben, zu Friedensrichtern können nur solche Personen ernannt werden, welche entweder aus Grundbesitz ein jährliches Einkommen von 100 £ beziehen oder ein Haus bewohnen, welches mit 100 £ jährlichem Miethswerth zur Wohnungssteuer eingeschätzt ist[3]). In Städten und stark bevölkerten Fabrikdistricten sind in Folge der Abneigung der besitzenden industriellen Klassen gegen Uebernahme von Ehrenämtern im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts vielfach besoldete Friedensrichter (stipendiary magistrates) angestellt, und es ist dadurch das altenglische System der Gerichts- und Polizeiverwaltung in einer wesentlichen Beziehung durchbrochen worden.

Eine Trennung von Justiz und Verwaltung besteht in diesem älteren Systeme des Selfgovernment überhaupt nicht. Die Friedensrichter vereinigen in ihren Händen polizeiliche Functionen und Strafjustiz. Ebensowenig existirt eine besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Entscheidung der bei der Erledigung der Verwaltungssachen auftretenden Rechtsfragen ist mit dem Verwaltungsdecernat untrennbar verbunden. Die Entscheidung erster Instanz steht meist den einzelnen Friedensrichtern oder den kleinen Bezirkssitzungen zu; die Berufung geht von diesen an die Quartalsitzungen. Von der zeitigen Ministerialverwaltung sind die Friedensrichter völlig unabhängig, die Centralbehörden besitzen auf diesem Gebiete der Verwaltung weder Aufsichtsbefugnisse noch Regulativgewalten. Die Controle über die Beobachtung der gesetzlichen Vorschriften liegt in den Händen der Reichsgerichte, jetzt des Obergerichtes (high court). Die Rechtscontrole wird aber nicht in den gewöhnlichen Formen des Civilprocesses, sondern durch außerordentliche Verfügungen, sogen. writs, ausgeübt. Die bedeutendsten dieser writs sind das writ of Mandamus, durch welches ein Beamter angehalten wird, eine Amtshandlung vorzunehmen, und das writ of Certoriari, durch welches eine Sache von den unteren Behörden abberufen und zur Entscheidung der Rechtsgültigkeit an das Obergericht gezogen wird. An die Stelle des Certoriari ist jedoch in neuerer Zeit vielfach die Einholung der Rechtsentscheidung des Obergerichtes auf Grund einer Acteneinsendung (special case) getreten, welche entweder auf Grund eines Beschlusses der Quartalsitzungen oder kraft einer Vereinbarung der Parteien mit Genehmigung eines Reichsrichters oder auf Antrag einer Partei mit Genehmigung der Quartalsitzungen erfolgt. Uebrigens hat die Gesetzgebung schon seit dem achtzehnten Jahrhundert das Anwendungsgebiet des Certoriari außerordentlich eingeschränkt, und die Ausschließung desselben ist in den Verwaltungsgesetzen des neunzehnten Jahrhunderts fast zur Regel geworden.

4. Die Kirchspielsverwaltung.

§ 12. Das Kirchspiel war seit den Zeiten der Königin Elisabeth das Organ der Armenpflege geworden. An diese Verwaltungsfunction hatten sich andere, namentlich die Sorge für den Wegebau, angesetzt. So nahm das Kirchspiel, welches mehrere Orte und Gutsbezirke zu einer Einheit zusammenfaßte, in dem englischen Staatsorganismus eine ähnliche Stellung ein, wie sie die Ortsgemeinde in der continentalen Verfassung besitzt.

Als Organe der Kirchspiele fungirten der Pfarrer (rector oder vicar) und die beiden gewählten Kirchenvorsteher (church-wardens) für die kirchlichen Angelegenheiten, die beiden von den Friedensrichtern ernannten Armenaufseher (overseers of the poor) für die Armenverwaltung und der ebenfalls ernannte Wegeaufseher (surveyor of the highways) für den Wegebau. Die Kirchspiels-Gemeindeversammlung (vestry) setzte sich aus allen steuerzahlenden Einwohnern des Kirchspiels zusammen; doch trat im Laufe der Zeit an die Stelle der Gemeindeversammlung (open vestry) vielfach ein Gemeindeausschuß (select vestry). Die vestry hatte die für kirchliche Zwecke bestimmte Kirchensteuer (church-rate) zu bewilligen, während die weit bedeutendere Armen- und Wegesteuer von

3) Letztere Bestimmung beruht auf stat. 38 u. 39 Vict. c. 54.

den Armen- und Wegeaufsehern unter Aufsicht der Friedensrichter ausgeschrieben wurde. In den ersten Jahrzehnten des gegenwärtigten Jahrhunderts sind durch mehrere Parlamentsacte Versuche zur Herstellung einer Repräsentation der Steuerzahler in den Kirchspielen gemacht worden, sie haben jedoch, da die Einrichtungen in vielen Kirchspielen nicht eingeführt sind, nur geringen Erfolg gehabt. Dagegen hat die Gemeindegesetzgebung aus der Zeit nach der Reformbill das Kirchspiel allmählich seiner Functionen entkleidet und auf den Gebieten der Armen-, Gesundheits- und Wegeverwaltung neue Verbände, sogen. Verwaltungsgemeinden, geschaffen. Seit dieser Zeit ist das Kirchspiel zu einer Unterabtheilung für die Armen- und Wegeverwaltung herabgesunken.

5. Die Verwaltung des Armen-, Gesundheits-, Wege- und Schulwesens.

§ 13. Auf den Gebieten der Armenpflege, Gesundheitspolizei, des Wegebaues und des Schulwesens hat sich die neuere Form der englischen Verwaltung entwickelt. Die charakteristischen Eigenthümlichkeiten derselben sind folgende. Für specielle Verwaltungszwecke werden besondere Communalverbände, sogen. Verwaltungsgemeinden, gebildet. In diesen Verbänden bestehen gewählte Körperschaften, Räthe (boards), welche den Mittelpunkt der Verwaltung bilden und über alle wichtigeren Verwaltungsangelegenheiten Beschluß zu fassen haben. Dagegen liegt die Ausführung der Verwaltungsmaßregeln, überhaupt der eigentliche Schwerpunkt der Verwaltung in den Händen besoldeter Beamten. Letztere werden von den Räthen erwählt, besitzen also den Charakter von Communalbeamten. In dieser Organisation hat sich eine weitgehende staatliche Controle über die Communalverbände entwickelt, welche in den Verordnungs- und Aufsichtsbefugnissen der Centralbehörden, insbesondere des local government board ihren Ausdruck findet und neben welcher die durch Friedensrichter und Reichsgerichte ausgeübten Rechtscontrolen fast alle Bedeutung verloren haben. Die Herstellung der neueren Einrichtungen ist aber nicht nach einem einheitlichen, von vornherein feststehenden Plane in Angriff genommen; sie sind nach einander und stets nur mit Rücksicht auf die unmittelbarsten praktischen Bedürfnisse geschaffen worden. Deshalb fehlt es auf diesen Verwaltungsgebieten an jeder einheitlichen und systematischen Gliederung; es besteht ein wirres Durcheinander von Competenzen und Bezirken:

§ 14. Die neuere Verwaltungsorganisation nimmt ihren Ausgangspunkt von dem Gebiete der Armenverwaltung. Das Armengesetz von 1834 ordnete die Bildung besonderer Armenverbände (poor law unions), welche mehrere Kirchspiele umfassen sollten, durch Verfügungen des Centralarmenamtes (poor law board) an. Innerhalb dieser Verbände sind die Kirchspiele als Unterabtheilungen bestehen geblieben, welchen die Unterhaltung ihrer Armen obliegt und welche zu den gemeinsamen Kosten des Armenverbandes (Bau und Unterhaltung der Arbeitshäuser, Besoldung der Beamten u. s. w.) nach Verhältniß ihrer Bevölkerung beitragen. In jedem Armenverbande fungirt ein Armenrath (board of guardians), der sich aus den activen Friedensrichtern des Bezirkes und einer Reihe von Personen zusammensetzt, welche von den nach sechs Steuerklassen abgestuften Steuerzahlern gewählt werden. Ihm steht die Beschlußfassung in allen wesentlichen Angelegenheiten, besonders über den Neubau von Arbeitshäusern, über die Aufnahme in dieselben, über die Gewährung von Armenunterstützungen, sowie die Anstellung der besoldeten Beamten des Armenverbandes zu. Die Ausführung seiner Beschlüsse geschieht aber durch diese besoldeten Beamten, welche auch auf die Beschlußfassungen naturgemäß von wesentlichem Einfluß sind und bei denen der Schwerpunkt der Armenverwaltung liegt. Die Armenaufseher der Kirchspiele sind auf die Ausschreibung und Erhebung der Armensteuer beschränkt; auch ihr Amt ist in den bevölkerten Kirchspielen aus einem Ehrenamte vielfach zu einem besoldeten Berufsamte geworden. Als das Centralorgan der Armenverwaltung erscheint das local government board. Ihm stehen ausgedehnte Regulativgewalten zu und es übt die Controle über die Armenverbände durch reisende Aufsichtsbeamte (inspectors) und Rechnungsrevisoren (district-auditors) aus.

An die Verwaltung des Armenwesens schließt sich die des Gesundheitswesens und der Baupolizei an. Seit dem Jahre 1847 hat eine umfassende Gesetzgebung sich die Sorge für Bau, Trockenlegung und Reinlichhaltung von Straßen und Häusern, sowie für Beschaffung von Wasser und die Ueberwachung des Verkehrs mit Lebensmitteln zum Ziel gesetzt und für diese Zwecke besondere Organisationen geschaffen. Auch hierfür bestehen gewählte Körperschaften. Nach der public health act von 1875 zerfällt England mit Ausnahme der Metropolis in städtische und ländliche Sanitätsdistricte (urban and rural sanitary districts). Erstere bestehen aus den incorporirten Städten und solchen Ortschaften, in welchen die Einrichtungen der Gesundheitsverwaltung schon früher durch Lokalacte oder Beschlüsse der Steuerzahler eingeführt waren. Als Organ der Gesundheitsverwaltung fungirt in den incorporirten Städten der Stadtrath (council), in den andern Ortschaften ein besonderer lokaler Gesundheitsrath (board of improvement commissioners, local board of health). In den ländlichen Sanitätsdistricten, d. h. in allen denjenigen zu einem Armenverbande gehörigen Ortschaften, in welchen solche besondere Organe nicht vorhanden sind, übt der Armenrath die Befugnisse der Gesundheitsverwaltung aus. Die erwähnten Körperschaften beschließen über die im Interesse der Gesundheits- und Baupolizei erforderlichen Einrichtungen und stellen besoldete Beamte an, welchen die Ausführung ihrer Anordnungen obliegt. Die staatliche Aufsicht übt das local government board theils selbst theils durch von ihm bestellte Inspectoren aus.

Auch für die Wegeverwaltung sind besondere aus mehreren Kirchspielen bestehende Wegeverbände (districts) gebildet worden. Innerhalb derselben bestehen ebenfalls Räthe (district-boards, highway-boards), welche sich aus den activen Friedensrichtern des Bezirkes und gewählten Vertretern der einzelnen Kirchspiele (way-wardens) zusammensetzen. Die ländlichen Sanitätsdistricte sollen möglichst auch zu Wegeverbänden gemacht werden und da wo beide Bezirke zusammenfallen, kann das Organ der Gesundheitsverwaltung, also der Armenrath, auch die Functionen des Wegerathes übernehmen. Die Räthe beschließen über die Vornahme der Arbeiten und stellen zur Ausführung derselben einen besoldeten Wegeaufseher (district-surveyor), sowie andere besoldete Beamte an. Das Amt des Kirchspielswegeaufsehers ist damit verschwunden; seine Functionen sind theils auf den district-surveyor, theils auf die way-wardens übergegangen. Eine administrative Aufsicht der Centralbehörden hat sich auf diesem Gebiete noch nicht ausgebildet, vielmehr ist im Wesentlichen die friedensrichterliche Controle bestehen geblieben.

Aehnliche Einrichtungen hat die Gesetzgebung der letzten anderthalb Jahrzehnte endlich auf dem Gebiete des Schulwesens geschaffen. Die einzelnen Kirchspiele, die Städte und die Metropolis sollen besondere Schuldistricte bilden, die Unterrichtsabtheilung des geheimen Raths hat jedoch das Recht, mehrere Kirchspiele und Städte zu einem Schuldistrict zusammenzulegen. Diesen Schuldistricten liegt die Sorge für das Elementarschulwesen ob. Das Organ der Schulverwaltung ist der gewählte Schulrath (school-board). Ihm steht die Beschlußfassung über alle wichtigeren Angelegenheiten der Schulverwaltung, insbesondere das Recht, das Schulgeld für einzelne Kinder zu erlassen oder auch mit Genehmigung der Unterrichtsabtheilung des geheimen Rathes für eine ganze Schule aufzuheben, sowie die Anstellung der besoldeten Beamten und Lehrer zu. Die Aufsicht führt die Unterrichtsabtheilung des geheimen Rathes durch Inspectoren.

6. Die Stadtverwaltung.

§ 15. Die Städte (boroughs) sind in England keine vollständigen Communalwesen, welche alle Functionen örtlicher Verwaltung in sich vereinigen, sondern nur besondere Bezirke für einzelne Gegenstände der Verwaltung. In älterer Zeit hatten die Städte nur eine eigene Gerichts-, Polizei- und Finanzverwaltung, während Armenverwaltung und Wegebau von den einzelnen Kirchspielen besorgt wurden. In diesem Jahrhundert sind auch die Angelegenheiten der Gesundheits- und Baupolizei auf die Städte übergegangen und nach der neueren Gesetzgebung bilden sie die Districte der Schulverwaltung.

Die Verfassung der Städte beruhte bis in das gegenwärtige Jahrhundert hinein auf besonderen Incorporationscharten, welche die einzelnen Städte erhalten hatten. Die incorporirten Städte hießen municipal boroughs. Für sie wurde im Jahre 1835 eine allgemeine Städteordnung (the municipal corporations act) erlassen, welche durch spätere Gesetze mannigfach abgeändert und im Jahre 1882 durch eine anderweite Ordnung ersetzt worden ist.

Nach diesem Gesetze bestehen in den Städten folgende Organe, deren Thätigkeit sich namentlich auf dem Gebiete der städtischen Vermögensverwaltung bewegt: 1) der Stadtrath (council), welcher die entscheidende Autorität für Acte der städtischen Vermögensverwaltung ist und welchem das Recht städtische Statuten (bye-laws) zu erlassen zusteht. Er setzt sich zusammen aus Bürgermeister, Rathsherrn und Stadträthen. Letztere werden von den Bürgern auf drei Jahre gewählt. 2) die Rathsherren (aldermen), die aber kein regierendes Magistratscollegium, sondern ein Ausschuß des Stadtrathes sind, welcher von diesem aus seiner Mitte und andern Wählbaren auf sechs Jahre gewählt wird; 3) der Bürgermeister (mayor), Vorsitzender des Stadtrathes und Chef der städtischen Verwaltung, von Stadtrath und Rathsherren auf ein Jahr aus ihrer Mitte oder anderen befähigten Bürgern gewählt. — Neben diesen Organen kommen noch einige andere Repräsentanten der Bürgerschaft vor: die gewählten assessors, welche den Bürgermeister bei Leitung der Wahlen und Entscheidung der Reclamationen über Wahllisten unterstützen, und die auditors, denen die Prüfung der städtischen Rechnungen obliegt. Von letzteren werden zwei von den Bürgern gewählt, einer vom Bürgermeister ernannt. Endlich ist eine Reihe besoldeter Beamten, namentlich der Stadtschreiber (town-clerk) und der Schatzmeister (treasurer) vorhanden.

Die Städte haben Polizeigewalt, Strafgerichtsbarkeit und Voruntersuchung in dem Umfange, wie sie die einzelnen Friedensrichter und die kleinen Bezirkssitzungen besitzen. Der im Amte befindliche Mayor und der Mayor des vorigen Amtsjahres sind ex officio Friedensrichter der Stadt; den meisten Städten ist aber eine besondere Friedenscommission verliehen, d. h. neben dem Mayor und seinem Amtsvorgänger werden noch andere städtische Bürger zu Friedensrichtern ernannt. Nach dem Muster der Hauptstadt ist man in vielen Städten zu dem System besoldeter Friedensrichter übergegangen. Besitzt die Stadt eigene Quartalsitzungen, d. h. mittlere Strafgerichtsbarkeit, so wird ein besoldeter Stadtrichter (recorder) und ein städtischer Coroner angestellt.

Abweichungen von dieser Verfassung bestehen in der City of London, deren Organisation eine Verbindung von Gilden- und Stadtverfassung darstellt. Die City besteht aus 91 Gewerbe- und Handelsgilden (companies). Das Bürgerrecht wird durch Aufnahme in eine dieser Gilden erworben. Die meisten Gilden haben einen Gildenausschuß (livery), die Aufnahme in diesen erfolgt gegen Zahlung des Eintrittsgeldes in der Regel ohne Schwierigkeit. Einige Functionen werden von sämmtlichen Bürgern (freemen) ausgeübt, namentlich die Wahl der councillors und aldermen, andere von denjenigen Personen, welche die Eigenschaft eines Bürgers (freeman) und des Mitgliedes eines Gildenausschusses (liveryman) in sich vereinigen. Sie bilden den sogenannten court of common hall, welcher jährlich zwei Candidaten zum Amt

des Lord Mayor präsentirt, aus denen die aldermen einen wählen, und welchem die Ernennung einiger anderweiten Beamten zusteht.

Die staatlichen Aufsichtsrechte über die städtische Vermögensverwaltung beschränken sich auf die Genehmigung der Veräußerungen und Verpfändungen von Grundeigenthum, welche dem Schatzamt zusteht. Die Aufrechterhaltung der für diese Vermögensverwaltung bestehenden gesetzlichen Vorschriften liegt den Friedensrichtern und Reichsgerichten ob. Die städtischen Statuten können durch königliche im geheimen Rath berathene Anordnung außer Kraft gesetzt werden. Die friedensrichterliche Thätigkeit in Polizei- und Strafsachen unterliegt in den Städten denselben Rechtscontrolen, welche für die friedensrichterliche Verwaltung der Grafschaften bestehen.

Auf dem Gebiete der Gesundheitsverwaltung und Baupolizei stehen dem Stadtrath diejenigen Befugnisse zu, welche sonst der lokale Gesundheitsrath besitzt. Für die Verwaltung des städtischen Schulwesens wird dagegen ein besonderer städtischer Schulrath gewählt. In Bezug auf diese beiden Verwaltungsangelegenheiten unterliegen die Städte natürlich den gewöhnlichen Aufsichts- und Regulativgewalten der Centralbehörden. Dagegen bildet das Armenwesen keinen Gegenstand der städtischen Verwaltung, sondern wird unabhängig von dieser durch Armenverbände und Kirchspiele ausgeübt. Doch ist die Neigung der Städte, sich zu vollständigen Communalwesen zu entwickeln, unverkennbar.

§ 16. Die sogen. Metropolis, d. h. die Stadt London, ist kein städtisches Gemeinwesen im continentalen Sinne, sondern setzt sich aus einer Reihe von Städten und Kirchspielen zusammen, welche den Grafschaften Middlesex, Surrey und Kent angehören. Die Gesetzgebung des gegenwärtigen Jahrhunderts hat jedoch für die Hauptstadt eine Reihe gemeinsamer Einrichtungen geschaffen. Zunächst ist ein Umkreis von sieben englischen Meilen um Charing Croß, der aber später Erweiterungen erfahren hat, zu einem eigenen hauptstädtischen Polizeibezirk formirt worden. In diesem Bezirke ist zuerst eine besoldete, militärisch organisirte Polizeimannschaft eingerichtet. Die Leitung derselben steht einer besonderen hauptstädtischen Polizeibehörde (metropolitan police-office) zu, welche ursprünglich aus zwei Commissaren bestand, an deren Stelle jedoch später ein erster Commissar mit zwei Untercommissaren getreten ist. Gleichzeitig mit dieser Einrichtung hat man in der Hauptstadt durchweg besoldete Polizeirichter angestellt. Später sind für die Hauptstadt auch gemeinsame Institutionen auf dem Gebiete der Armenpflege, des Gesundheits- und Bauwesens und des Schulwesens geschaffen worden. Der örtliche Bereich, innerhalb dessen diese Einrichtungen bestehen, deckt sich im Wesentlichen, wenn auch nicht vollständig mit dem hauptstädtischen Polizeibezirk. Für die Zwecke der Armenpflege ist die Hauptstadt nach einem einheitlichen System in eine Reihe von Armenverbänden eingetheilt worden. Für die Errichtung und Unterhaltung von Krankenhäusern, Irrenanstalten u. dgl. sind größere Districte mit besonderen Verwaltungsräthen (boards of management) gebildet worden. Zur Bestreitung gewisser Armenausgaben existirt ein gemeinsamer Fonds, der sogen. common poor-fund. Für die Gesundheits- und Baupolizei bestehen in den größeren Kirchspielen vestry-boards, die kleineren sind zu Districten mit (district-boards) vereinigt worden. Als Centralbehörde für gewisse Functionen der Gesundheitspflege und des Bauwesens fungirt die hauptstädtische Baubehörde (metropolitan board of works). Durch die neuere Schulgesetzgebung ist endlich ein hauptstädtischer Schulrath (metropolitan school board) geschaffen worden. Die Herstellung einer Gesammtverfassung für die Metropolis bildet den Gegenstand eingehender Erwägungen.

7. Das Executivpersonal.

§ 17. Die executiven Polizeibeamten Englands sind die constables.

Auch ihre Aemter wurden früher als Ehrenämter von Personen verwaltet, welche aus dieser Thätigkeit keinen Lebensberuf machten. Es bestanden petty constables für die einzelnen Ortschaften und high constables für die Hundertschaften, welche eine Mittelinstanz zwischen den Friedensrichtern und den petty constables bildeten. Die Ernennung dieser Beamten, welche ursprünglich durch die Gerichtsversammlungen erfolgte, war allmählich auf die Friedensrichter übergegangen.

Die mittelalterlichen Einrichtungen des Constableramtes waren für einfache Verhältnisse berechnet und genügten daher den Bedürfnissen der neueren Zeit, insbesondere der Städte und Fabrikdistriete nicht mehr. Namentlich in London war in Folge der Mangelhaftigkeit des executiven Polizeipersonals ein Zustand völliger Unsicherheit eingetreten. Dies gab zu einer Reform des Polizeiwesens Veranlassung, welche schließlich zu der Einrichtung einer besoldeten, militärisch organisirten Polizeimannschaft geführt hat. Zunächst wurde eine solche für den hauptstädtischen Polizeibezirk errichtet. Es folgte die Ausdehnung derselben auf

die incorporirten Städte. Später wurde den Ortschaften freigestellt, kraft eines Beschlusses der Steuerzahler, den Grafschaften, kraft eines Beschlusses der Quartalsitzungen eine gleiche Einrichtung einzuführen. Das schließliche Resultat dieser Entwicklung war die zwangsweise Durchführung derselben für das ganze Land im Jahre 1856. Es besteht demnach jetzt ein militärisch organisirtes Polizeicorps, welches dem Staatssecretär des Innern untergeordnet ist.

III. Die Behördenorganisation Frankreichs.

Für die geschichtliche Entwicklung der französischen Behördenorganisation sind zu vergleichen: L. A. Warnkönig, Th. A. Warnkönig und L. Stein, französische Staats- und Rechtsgeschichte, 3 Bde., Basel 1846–48; Schäffner, Geschichte der Rechtsverfassung Frankreichs, 4 Bde., 2. Ausg., Frankfurt a. M. 1859; Pardessus, essai historique sur l'organisation judiciaire et l'administration de la justice depuis Hugues Capet jusqu'à Louis XII, Paris 1851; A. de Tocqueville, l'ancien régime et la révolution, Paris 1856; Anschütz, Ueberblick über die Geschichte der altfranzösischen Gerichtsverfassung in der Zeitschrift für Rechtsgeschichte, Bd. V, S. 256 ff. — Das heutige Recht, zum Theil mit Berücksichtigung der historischen Entwicklung, stellen dar: M. F. Lafferrère, cours de droit public et administratif, 5ème édition, Tome I und II, Paris 1860; M. Th. Ducrocq, cours de droit administratif, 4ème édition par Thorin, Tome I u. II, Paris 1874; A. Batbie, traité théorique et pratique de droit public et administratif, Tome I—VII; davon ist der erste Band unter dem besonderen Titel: précis du cours de droit public et administratif, 4ème édition, Paris 1876, Bd. II—VII. 2ème édition, Paris 1885 erschienen; G. Dufour, traité général de droit administratif, appliqué 3ème édition, Tome I—VIII, Paris 1868—70; P. Leroy-Beaulieu, l'administration local en France et en Angleterre, Paris; M. Maurice Block, dictionnaire de l'administration française, 2ème édition, Paris 1877, mit jährlich erscheinenden suppléments annuels; R. Dareste, la justice administrative en France, Paris 1872; E. Löning, die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit in Hartmann's Zeitschrift für Gesetzgebung und Praxis auf dem Gebiete des deutschen öffentlichen Rechtes, Bd. V, S. 337 ff., Bd. VI, S. 12 ff., 181 ff., 308 ff.

1. Die geschichtliche Entwicklung der Behördenorganisation.

§ 18. Die Einrichtungen des mittelalterlichen Frankreichs und Deutschlands finden ihre Grundlage in der Verfassung des Frankenreiches. Im Frankenreiche concentrirte sich alle staatliche Gewalt in der Person des Königs. Er führte die Geschäfte der Reichsverwaltung mit Hülfe seiner Hofbeamten; ihm zur Seite standen berathende Versammlungen der weltlichen und geistlichen Großen. Für die Zwecke der lokalen Verwaltung war das Reich in Grafschaften oder Gaue (comitatus, pagi) getheilt, an deren Spitze ein Graf stand, welcher die gesammte Regierungsgewalt in sich vereinigte. Die Grafschaften zerfielen in Hundertschaften (centenae, vicariae), innerhalb deren ein Hundertschaftsbeamter (centenarius oder vicarius) fungirte. Das Gericht wurde unter dem Vorsitz des Grafen oder des Centenars an den Malstätten der einzelnen Hundertschaften abgehalten, wobei Genossen der Hundertschaft als Urtheilsfinder fungirten.

Die einfache Gliederung des fränkischen Reiches wurde durch die Entstehung des Lehnswesens durchbrochen. Das Wesen des Lehnsstaates besteht in einer Verbindung der Hoheitsrechte und öffentlichen Pflichten mit Grundbesitz. Die großen Grundbesitzer erhielten allmählich eine Reihe von obrigkeitlichen Befugnissen, deren Ausübung bisher den königlichen Beamten zugestanden hatte, insbesondere das Aufgebot und die Gerichtsbarkeit über die auf ihrem Lande angesiedelten Leute. Sie besaßen diese Befugnisse als eigenes und privates Recht. Gleichzeitig waren sie durch das Verhältniß der Vasallität dem Könige gegenüber zu Treue und Kriegsdiensten verbunden. So schoben sich zwischen den König und die Unterthanen kleine erbliche Herrscher ein. Diese Entwicklung hatte bereits im Frankenreiche begonnen und nach Auflösung desselben sich fortgesetzt, so daß sie in Frankreich etwa zu der Zeit, als die Capetinger den französischen Thron bestiegen, vollendet war. Gerade in Frankreich fand der Lehnsstaat seine consequenteste Ausbildung. Das ganze Land zerfiel in Grundherrschaften, welche theils dem Könige, theils dem Adel, theils der Geistlichkeit gehörten. Erst seit den Kreuzzügen bildete sich neben diesen Grundherrschaften ein neues Element in den Städten aus.

Die lokale Verwaltung und Gerichtsbarkeit stand den einzelnen Grundherren inner-

halb ihrer Grundherrschaften zu. In den königlichen Herrschaften übte der König diese Befugnisse durch seine Beamten, die prévôts und baillis oder sénéchaux aus. Die prévôts (praepositi) waren Wirthschaftsbeamte (villici), denen die Verwaltung der königlichen Domänen, sowie die Gerichts- und Polizeigewalt auf denselben zustand. Die baillis (ballivi), oder sénéchaux fungirten als Aufsichtsorgane über den prévôts und übten die höhere Gerichtsbarkeit aus. Auf den Grundherrschaften der geistlichen und weltlichen Großen waren ähnliche Beamte vorhanden. Die Städte erlangten durch Privilegien der Könige und Grundherrn, welche sie meist im Wege des Kaufes erwarben, eigene Verwaltung und Gerichtsbarkeit. Die allgemeinen Angelegenheiten des Reiches erledigte der König nach Berathung mit seinen Räthen, sowie mit den weltlichen und geistlichen Vasallen. Zu diesem Zwecke wurden häufig Hoftage (curiae regis, parlamenta) gehalten, eine Einrichtung, welche an die Reichsversammlungen des fränkischen Reiches anknüpft. Aus diesen Hoftagen, die sowohl zur Berathung und Beschlußfassung über die allgemeinen Reichsangelegenheiten als zur Ausübung der königlichen Gerichtsbarkeit dienten, sind drei verschiedene Institutionen hervorgegangen: 1) die Generalstände (états généraux), d. h. periodisch zusammentretende Versammlungen von Vertretern der drei herrschenden Stände, Geistlichkeit, Adel und Städte, zum Zweck der Steuerbewilligung und Berathung der allgemeinen Reichsangelegenheiten; 2) der Staatsrath (consilium regis, conseil privé) eine ständige, collegialisch organisirte Behörde, in welcher seit Philipp dem Schönen der Schwerpunkt der Reichsregierung liegt; 3) das Parlament, ein ständiger oberster Gerichtshof in Paris, der sich seit dem dreizehnten Jahrhundert definitiv von dem Staatsrath lostrennt.

§ 19. Die Herstellung eines einheitlichen Staatswesens in Frankreich erfolgte dadurch, daß die Könige die großen Vasallen, welche als Zwischenglieder zwischen ihnen und den Unterthanen standen, beseitigten und ihre Besitzungen mit den Ländern der Krone vereinigten. Die großen Lehnsherrschaften waren seit dieser Zeit bloße Provinzen des Reiches. Innerhalb derselben hatten sich vielfach besondere Ständeversammlungen und oberste Gerichtshöfe entwickelt. Die ersteren ließen die Könige als Provinzialstände fortbestehen, letztere wurden nach dem Muster des Parlamentes von Paris reorganisirt und nahmen seit dieser Zeit ebenfalls den Namen Parlamente an. Jedoch behauptete ihnen gegenüber das Parlament von Paris einen überwiegenden Einfluß.

Der Schwerpunkt der Centralregierung lag nunmehr im Staatsrath, welcher aus den höchsten Staatsbeamten — Staatsministern und Staatssecretären —, dreißig Staatsräthen (conseillers d'état) und sogen. maîtres des requêtes bestand, deren Zahl allmählich von 8 bis 80 stieg. Letztere waren jüngere Beamte, denen die Prüfung der Eingaben und die Berichterstattung oblag und aus denen sich allmählich eine Art Staatsräthe zweiter Klasse entwickelte. Der Staatsrath war aber nicht bloß höchstes Verwaltungsorgan, sondern übte auch die oberste Rechtssprechung in Verwaltungssachen aus. Durch die Errichtung ordentlicher Gerichtshöfe, insbesondere der Parlamente, war die Jurisdiction des Königs nicht beseitigt worden. Dieser behielt kraft seiner Gerichtsherrlichkeit das Recht, alle Sachen abzuberufen. Die Abberufung konnte aber entweder während eines schwebenden Processes oder so ausgeübt werden, daß von vornherein durch königliche Verordnungen einzelne Gegenstände der Competenz der ordentlichen Gerichte entzogen und andern Behörden überwiesen wurden. Da nun die Parlamente in den Fällen, wo die Bedürfnisse der Verwaltung mit den Rechten der privilegirten Stände in Conflict geriethen, sich meist auf die Seite der letzteren stellten und das Königthum wegen der unabhängigen Stellung derselben nicht im Stande war, auf ihre Entschließungen Einfluß zu üben, so benutzten die Könige ihr Abberufungsrecht, um die Jurisdiction in Verwaltungssachen besonderen Verwaltungsorganen zu übertragen. Auf diese Weise entstand eine umfassende Rechtssprechung des Staatsrathes,

sowie einzelner Specialbehörden, namentlich des Rechnungshofes (chambre des comptes) und des Steuerhofes (cour des aides).

In den einzelnen Theilen des Landes fehlte es an einer geordneten communalen Organisation vollständig. Als daher die Bedürfnisse der Finanz- und Polizeiverwaltung ein kräftigeres Eingreifen forderten, blieb Nichts übrig als die ganze Thätigkeit den Händen staatlicher Beamten anzuvertrauen. Die Erheber der Steuern waren ursprünglich von den Generalständen gewählt worden und zwar sowohl die Oberbeamten (généraux des aides) als auch die Unterbeamten (élus); die Könige wußten jedoch die Ernennung derselben sehr bald an sich zu bringen. Nachdem die élus königliche und in Folge der permanenten taille ständige Beamte geworden waren, wurde ihnen auch die Rechtssprechung in Steuersachen in erster Instanz übertragen, während sie in höherer Instanz dem aus den généraux hervorgangenen, schon früher erwähnten cour des aides zustand. Nur in denjenigen Ländern, in welchen Provinzialstände existirten (pays d'états im Gegensatz zu den pays d'élection), erfolgte die Erhebung der Steuern durch Beamte dieser Stände, während die Rechtssprechung in erster Instanz den ordentlichen Gerichten oblag. Im sechzehnten Jahrhundert wurde das ganze Reich in Finanzbezirke, sogen. généralités getheilt. Für die Verwaltung der Domänen setzte man collegialisch organisirte Behörden (bureaux des finances) ein, denen gleichzeitig die Rechtssprechung in Domänensachen zustand. Ihnen wurden die élections untergeordnet. Zur Beaufsichtigung aller dieser Organe schickte man seit dem sechzehnten Jahrhundert einzelne aus den maîtres des requêtes des Staatsrathes als commissaires départis in die Provinzen, wo sie sogen. Umritte (chévauchées) hielten. Unter Richelieu gestalteten sich die Commissare zu Beamten um, welche ihren ständigen Sitz in den Bezirken hatten. Sie führten seit dieser Zeit den Namen Intendanten (intendants de justice, police et des finances et commissaires départis dans les généralités du royaume pour l'exécution des ordres du roi) und vereinigten in ihrer Person die ganze Regierungsgewalt. Insbesondere besaßen sie eine ausgedehnte Gerichtsbarkeit in Verwaltungssachen, während die Competenz der alten Finanzbehörden zu ihren Gunsten mehr und mehr beschränkt wurde. Durchaus vom Könige abhängig wurden sie die Hauptstützen der absoluten Monarchie. Zu ihrer Unterstützung ernannten sie Gehülfen, subdélégués. Diese besaßen aber keine selbständige Entscheidungsgewalt, sondern waren Mandatare der Intendanten, an welche sie zu berichten und deren Befehle sie zu vollstrecken hatten.

§ 20. So war in Frankreich schon zu den Zeiten des ancien régime eine centralisirte und bureaukratische Verwaltung und eine besondere Jurisdiction in Verwaltungsangelegenheiten entstanden. Die Versuche Ludwigs XVI., den staatlichen Beamten gewählte Räthe zur Seite zu setzen, die an der Verwaltung Theil nehmen sollten, hatten keinen Erfolg; sie scheiterten namentlich an der Entwöhnung der Bevölkerung von politischer Thätigkeit. Dagegen unternahm die Revolution einen vollständigen Bruch mit den Traditionen des ancien régime. Der Staatsrath wurde beseitigt; die obere Leitung aller Verwaltungszweige Ministern anvertraut, welche sich unter dem Vorsitz des Königs zu einem Rathe vereinigten, der zwar den Namen Staatsrath fortsetzte, in seiner Organisation und Stellung aber von dem alten Staatsrath völlig verschieden war. An die Stelle des Ministerrathes traten später der Convent und seine Ausschüsse, dann das Directorium. Für die Zwecke der lokalen Verwaltung wurde das Land ohne jede Berücksichtigung historischen Zusammenhanges nach einem gleichartigen und einfachen System in Departements, Districte, Cantone und Municipalitäten getheilt. Innerhalb der Departements, Districte und Municipalitäten sollten die Verwaltungsfunctionen von gewählten Körperschaften ausgeübt werden. Durch die Verfassung von 5 fructidor des Jahres III., die sogen. Directorialverfassung, wurden die Districte gänzlich unterdrückt; die Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohner sollten keinen Gemeinderath, sondern nur einen agent municipal und einen adjoint haben, die Gesammtheit der agents eines Cantons aber zu der municipalité de canton vereinigt werden. Die Verwaltung durch gewählte Collegien erwies sich jedoch als ganz unausführbar. Durch die Thätigkeit der staatlichen Beamten, insbesondere der Intendanten, war der Lokalgeist ertödtet, die Bevölkerung der politischen Thätigkeit entfremdet worden. Auf dem Lande fehlten die geeigneten Elemente, da Adel und Geistlichkeit in Folge der socialen Umgestaltung allen Einfluß verloren hatten, die Bourgeoisie der ländlichen Bevölkerung stets fremd gegenüber gestanden hatte, die niederen Stände zur Uebernahme der Functionen nicht im Stande waren. Es entstanden daher zum Theil geradezu anarchische Zustände. Nicht nur der Convent sah sich veranlaßt, Commissare in die Provinzen zu senden, auch dem Directorium wurde vorbehalten, bei jeder Departements- und Municipalverwaltung Commissare anzustellen. — Eine besondere Verwaltungsjurisdiction bestand in dieser Zeit nicht. Da man aber die Rechtssprechung in Verwaltungssachen auch nicht den ordentlichen Gerichten übertragen wollte, theils wegen des Grundsatzes der Gewaltentheilung, theils wegen eines gewissen Mißtrauens, das man gegen die ordentlichen Gerichte deshalb hegte, weil sie sich früher häufig auf die Seite der bevorrechtigten Stände gestellt hatten, so wurde dieselbe den Verwaltungsorganen als ein Bestandtheil ihrer Verwaltungsbefugnisse belassen.

§ 21. Der Reorganisator der französischen Verwaltung ist Napoleon I. Er kehrte in der Verfassung vom 22 frimaire und dem Gesetz vom 28 pluviôse des Jahres VIII in allen wesentlichen Punkten zu den Einrichtungen des ancien régime zurück. Nach Wiederherstellung der Districte unter dem Namen Arrondissements und Beseitigung der Unterschiede zwischen Gemeinden über und unter 5000 Einwohner führte er eine einfache systematische Organisation ein. Die gewählten Körperschaften wurden aufgehoben und an die Spitze jedes Verwaltungsbezirkes ein vom Staate ernannter und abhängiger Einzelbeamter gestellt, der alle Verwaltungsfunctionen in sich vereinigt: im Departement der Präfect, im Arrondissement der Souspräfect, in der Gemeinde der Maire. In dem Präfecten lebte der alte Intendant, in dem Souspräfecten der subdélégué wieder auf. Den regierenden Einzelbeamten traten auf allen Stufen der Verwaltung Räthe (conseils) zur Seite, welche aus Bewohnern des Bezirkes von der Regierung ernannt wurden, aber lediglich berathende und vermögensverwaltende Functionen besaßen. Dem Grundgedanken der Organisation gab der Berichterstatter über das Gesetz vom 28 pluviôse des Jahres VIII mit den Worten Ausdruck: Agir est le fait d'un seul, délibérer est le fait de plusieurs. Auch in der Centralverwaltung knüpfte Napoleon an die Traditionen des ancien régime an, indem er den Staatsrath wiederherstellte. Er richtete endlich auch wieder eine besondere Verwaltungsjurisdiction ein, als deren Organe in den einzelnen Departements die Präfecturräthe, im Centrum des Staates der Staatsrath fungiren sollte.

An dieser Verwaltungsorganisation sind später einzelne Aenderungen vorgenommen worden. Insbesondere hat die Gesetzgebung der 30er Jahre an die Stelle der Ernennung der conseils durch die Regierung die Wahl derselben durch die Bevölkerung gesetzt. Die Gesetzgebung des letzten Jahrzehntes zeigt das ernste Bestreben, die Rechte der communalen Körperschaften zu erweitern und ihnen eine selbstständigere Stellung einzuräumen. Nichtsdestoweniger ist die Napoleonische Verwaltungsorganisation in ihren Grundzügen bis zum heutigen Tage bestehen geblieben. Sie hat alle Verfassungsänderungen überdauert, welche seit dieser Zeit in Frankreich eingetreten sind.

2. Die Centralverwaltung.

§ 22. Alle Verwaltungsbefugnisse concentriren sich in den Händen des Staatsoberhauptes, jetzt des Präsidenten der Republik. Er ist Chef der vollziehenden Gewalt. Unter ihm werden die einzelnen Verwaltungszweige von verantwortlichen Ministern verwaltet. Die Abgrenzung der Ministerialdepartements erfolgt auf dem Verordnungswege

und hat im Laufe der Zeiten sehr gewechselt. Die Organisation der einzelnen Ministerien ist streng bureaumäßig, die in denselben angestellten Beamten sind sämmtlich Berufsbeamte. Zur Berathung und Beschlußfassung über allgemeine Angelegenheiten vereinigen sich die Minister zu einem Ministerrathe.

Das zweite Organ der Centralverwaltung ist der Staatsrath. Die jetzigen Bestimmungen über die Organisation desselben beruhen auf den Gesetzen vom 24. Mai 1872, 1. August 1874 und 13. Juli 1879.

Danach besteht der Staatsrath aus 32 Staatsräthen im ordentlichen Dienst, 18 Staatsräthen im außerordentlichen Dienst, 30 maîtres des requêtes und 36 Auditoren: 12 erster und 24 zweiter Klasse. Die Staatsräthe und maîtres des requêtes werden vom Präsidenten der Republik ernannt [4]). Eine besondere Vorbildung für diese Stellen wird nicht erfordert, nur ein bestimmtes Alter. Die Staatsräthe im außerordentlichen Dienste werden aus activen Verwaltungsbeamten genommen, während die Stellung eines Staatsrathes im ordentlichen Dienste und eines maître des requêtes mit der Bekleidung eines Staatsamtes oder der Stellung als Director einer vom Staat privilegirten oder subventionirten Gesellschaft unvereinbar ist. Doch kann ein Theil derselben vorübergehend mit der Wahrnehmung öffentlicher Functionen betraut werden. Die Staatsräthe im außerordentlichen Dienste behalten ihre Stelle so lange, als sie das betreffende Staatsamt bekleiden. Die Staatsräthe im ordentlichen Dienste und die maîtres des requêtes können durch Dekret des Präsidenten abberufen werden. Die Auditoren zweiter Klasse werden auf Grund einer Concurrenzprüfung ernannt, über welche ein Regulativ das Nähere zu bestimmen hat. Die Auditoren erster Klasse wurden früher ebenfalls auf Grund einer Concurrenzprüfung ernannt, zu welcher nur Auditoren zweiter Klasse zugelassen werden durften. Durch das Gesetz vom 13. Juli 1879 ist dieselbe beseitigt, die Ernennung der Auditoren erster Klasse erfolgt nunmehr durch den Präsidenten der Republik aus Auditoren zweiter Klasse und früheren Auditoren. Auch die Auditoren erster Klasse können vorübergehend zu öffentlichen Functionen berufen werden. Der Staatsrath zerfällt in 5 Sectionen: eine Section für Gesetzgebung, eine Section für Verwaltungsjurisdiction (section du contentieux) und drei Sectionen für Verwaltung, unter welche die Geschäfte auf dem Verordnungswege vertheilt werden. Die Verhandlungen finden entweder im Plenum (assemblée générale) oder in den Sectionen statt. Den Vorsitz im Plenum führt der Siegelbewahrer (Justizminister), in seiner Abwesenheit ein Vicepräsident. Die Sectionen haben besondere Präsidenten. Doch kann an ihrer Stelle auch der Siegelbewahrer den Vorsitz übernehmen; nur in der section du contentieux ist dies nicht gestattet. Wenn der Siegelbewahrer im Plenum oder in einer Section den Vorsitz führt, so hat er auch entscheidende Stimme. Die andern Minister haben nur im Plenum einen Sitz und entscheidende Stimme lediglich bei Angelegenheiten ihres Ressorts. Die Staatsräthe im ordentlichen Dienste besitzen entscheidende Stimme im Plenum und den Sectionen. Die Staatsräthe im außerordentlichen Dienste haben entscheidende Stimme nur in Angelegenheiten des ministeriellen Departements, dem sie angehören, sonst nur berathende Stimme; die maîtres des requêtes haben in denjenigen Angelegenheiten, in welchen sie mit Referaten betraut sind, entscheidende, sonst berathende Stimme; die Auditoren haben überhaupt nur in denjenigen Angelegenheiten Stimme, in welchen sie Berichterstatter sind und zwar in den Sectionen entscheidende, im Plenum berathende.

Die Functionen des Staatsraths sind die Abgabe von Gutachten über Gesetze und allgemeine Verwaltungsmaßregeln und die Ausübung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Von letzterer wird später die Rede sein.

3. Allgemeiner Charakter der Lokalverwaltung.

§ 23. Für die Zwecke der lokalen Verwaltung ist Frankreich in Departements, Arrondissements und Gemeinden eingetheilt. Die Departements und Gemeinden haben den Charakter von Corporationen, welche Vermögen erwerben können; dagegen sind die Arrondissements bloße Verwaltungsbezirke. Als Mittelglied zwischen dem Arrondissement und der Gemeinde besteht der Canton. Dieser hat jedoch keinerlei Organisation; an seiner Spitze steht nicht einmal ein Beamter; er dient nur als administrative Eintheilung für gewisse Verwaltungszwecke, z. B. Aushebung, Wahlen zu den General- und Arrondissementsräthen u. s. w.

4) Das Gesetz oom 24. Mai 1872 Art. 3 bestimmte, daß die Staatsräthe im ordentlichen Dienst von der Nationalversammlung gewählt werden sollten. Diese Vorschrift ist durch Art. 4 des Gesetzes über die Organisation der öffentlichen Gewalten oom 25. Febr. 1875 wieder aufgehoben worden.

An der Spitze eines jeden dieser Bezirke steht ein Einzelbeamter: der Präfect im Departement, der Souspräfect im Arrondissement, der Maire in der Gemeinde. Diese Beamten wurden nach der Napoleonischen Verwaltungsgesetzgebung sämmtlich von staatlichen Organen ernannt; ihre Aemter waren also reine Staatsämter. An diesem Grundsatz ist hinsichtlich der Präfecten und Souspräfecten stets festgehalten worden. In Bezug auf die Maires haben dagegen die Einrichtungen zwischen Wahl und Ernennung gewechselt. Augenblicklich besteht wieder das System der Wahl durch den Municipalrath, so daß also das Amt nicht den Charakter eines staatlichen, sondern den eines kommunalen Amtes besitzt. Präfect und Souspräfect sind besoldete Berufsbeamte, während der Maire sein Amt als unbesoldetes Ehrenamt neben andern Berufsgeschäften verwaltet, also ein Element der Selbstverwaltung repräsentirt. Eine besondere Vorbildung wird für keines der genannten Aemter erfordert. Die betreffenden Beamten können von der Regierung jederzeit frei entlassen werden. Der Maire und Souspräfect sind dem Präfecten, der Präfect dem Minister unbedingt untergeordnet. Das französische Verwaltungssystem beruht daher auf dem Grundsatze strengster Centralisation; durch dasselbe ist jene schrankenlose Macht der Centralgewalt begründet worden, welche unter allen Regierungsformen die charakteristische Eigenthümlichkeit des französischen Staatslebens gebildet hat.

Den Einzelbeamten stehen auf allen Stufen der Verwaltung als communale Elemente gewählte Räthe (conseils) zur Seite: dem Präfecten der Generalrath, dem Souspräfecten der Arrondissementsrath, dem Maire der Municipalrath. Sie haben jedoch an der activen Staatsverwaltung, insbesondere an der Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse, so gut wie keinen Antheil; ihre Functionen beschränken sich im Wesentlichen auf Berathung und Vermögensverwaltung. Zur Unterstützung des Präfecten dient außerdem der Präfecturrath.

4. Die Departementsverwaltung.

§ 24. Als Organe der Departementsverwaltung fungiren:

1. Der Präfect. Er ist Agent der vollziehenden Gewalt im Departement und gleichzeitig Repräsentant des letzteren in seiner Eigenschaft als Vermögenssubject. Er vertritt sowohl den Staat als das Departement beim Abschluß von Rechtsgeschäften und in Rechtsstreitigkeiten. Bei Processen zwischen dem Staate und dem Departement liegt dem Präfecten die Vertretung des Staates ob. Der Präfect des Departements fungirt zugleich als Souspräfect des Arrondissements der Hauptstadt. Die Ernennung des Präfecten steht dem Staatsoberhaupt zu. Bei jeder Präfectur ist ein Generalsecretär angestellt, der den Präfecten in Verhinderungsfällen vertritt, Chef der Kanzlei des Präfecten ist und dem einzelne Befugnisse des Präfecten delegirt werden können.

2. Der Präfecturrath (conseil de préfecture). Er besteht aus 3—4 (im Seinedepartement aus 9) Mitgliedern, welche den Character von besoldeten Staatsbeamten haben und vom Staatsoberhaupt ernannt werden. Er bildet den Rath des Präfecten, dessen Gutachten dieser in allen Angelegenheiten vernehmen kann, in gewissen Angelegenheiten vernehmen muß. Er fnngirt außerdem als Verwaltungsgericht erster Instanz.

3. Der Generalrath (conseil général), die Vertretung der Bevölkerung des Departements.

Die Mitglieder desselben wurden nach dem Gesetze vom 28 pluviôse des Jahres VIII vom Staatsoberhaupt ernannt. An die Stelle der Ernennung ist seit dem Jahre 1833 das System der Wahl getreten und seit 1848 erfolgt diese Wahl durch allgemeines Stimmrecht. Die jetzt maßgebenden Bestimmungen über die Organisation und Stellung der Generalräthe beruhen im Wesentlichen auf dem Gesetze vom 10. August 1871. Der Generalrath tagt unter dem Vorsitz eines von ihm gewählten Präsidenten; der Präfect hat Zutritt zu den Sitzungen und muß auf Verlangen jederzeit gehört werden. Dem Präsidenten der Republik steht die Befugniß zu, die Generalräthe aufzulösen; diese Maßregel darf sich aber stets nur auf einen einzelnen Generalrath erstrecken, muß motivirt werden und zwar mit Gründen, welche den Verhältnissen des spe-

ciellen Generalrathes entnommen sind. In diesem Falle haben die Neuwahlen und der Zusammentritt des neugewählten Generalrathes zu gesetzlich vorgeschriebener Zeit stattzufinden.

Dem Generalrath stehen folgende Functionen zu: 1) Auf dem Gebiete der Steuerverwaltung hat er die directen Staatssteuern auf die Arondissements zu vertheilen, die Zuschläge zu den Staatssteuern für Departementszwecke (centimes additionnels und centimes extraordinaires) zu bewilligen, Reclamationen der Arrondissements und der Gemeinden wegen der Steuervertheilung zu entscheiden und das Maximum der außerordentlichen Zuschläge zu bestimmen, welche die Municipalräthe für außerordentliche Ausgaben der Gemeinden bewilligen dürfen. 2) Der Generalrath besitzt eine Reihe anderweiter Verwaltungsbefugnisse, welche vorzugsweise auf dem Gebiete der departementalen Vermögens- und Anstaltsverwaltung liegen. Durch das Gesetz vom 10. August 1871 sind dieselben zwar wesentlich vermehrt worden, es ist aber auch durch dieses dem Generalrath eine Mitwirkung auf dem Gebiete der obrigkeitlichen Verwaltung nicht eingeräumt worden. Die Beschlüsse des Generalraths bedurften früher der Bestätigung des Staatsoberhauptes oder des Präfecten, jetzt ist eine solche nur in wenigen Fällen erforderlich. Dagegen können die Beschlüsse durch Dekret des Staatsoberhauptes oder des Präfecten aufgehoben werden. 3) Der Generalrath hat das Recht, Gutachten abzugeben oder Wünsche zu äußern.

4. Die Departementalcommission, ein aus 4—7 Mitgliedern bestehender Ausschuß des Generalrathes, der von diesem jährlich gewählt wird. Er tagt unter dem Vorsitz seines ältesten Mitgliedes. Der Präfect hat das Recht, anwesend zu sein und gehört zu werden. Die Verwaltungsbefugnisse der Departementalcommission liegen ebenfalls wesentlich auf dem Gebiete der departementalen Vermögensverwaltung. Bei Processen zwischen dem Staat und dem Departement wird letzteres durch ein Mitglied der Departementalcommission vertreten.

5. Die Arrondissements- und Gemeindeverwaltung.

§ 25. Die Organe der Arrondissementsverwaltung sind:

1. Der Souspräfect. Er steht an der Spitze der Arrondissementsverwaltung, hat aber keine selbständige Amtsgewalt, sondern ist nur ein Organ des Präfecten. Die Ernennung steht dem Staatsoberhaupt zu.

2. Der Arrondissementsrath (conseil d'arrondissement). Er wird von den Angehörigen des Arrondissements und zwar durch allgemeines Stimmrecht gewählt. Eine entscheidende Stimme besitzt er nur bei der Vertheilung der directen Steuern auf die Gemeinden; im Uebrigen hat er lediglich das Recht, Gutachten abzugeben und Wünsche auszusprechen.

§ 26. Die Gemeindeverwaltung. Die französische Gesetzgebung kennt keinen Unterschied zwischen Städten und Landgemeinden; es besteht eine durchaus gleichartige Verfassung für alle Gemeinden. Maßgebend ist jetzt das Gesetz vom 5. April 1884. Als Organe der Gemeindeverwaltung erscheinen:

1. Der Maire. Er ist zugleich Agent der vollziehenden Gewalt und Vertreter der Gemeinde als Vermögenssubject. In ersterer Eigenschaft hat er die Regierungsgewalt in der Gemeinde nach den Vorschriften des Präfecten auszuüben. In letzterer Eigenschaft stehen ihm verschiedene Befugnisse auf dem Gebiete der kommunalen Vermögensverwaltung, insbesondere der Vorsitz im Municipalrath und die Ausführung der Beschlüsse desselben zu. Der Maire wurde ursprünglich von der Regierung ernannt und zwar nach den verschiedenen Gesetzgebungen, welche in dieser Beziehung einander gefolgt sind, entweder ohne Beschränkung oder so, daß nur Mitglieder des Municipalrathes zu dem Amte berufen werden durften. In den Jahren 1848 und 1871 trat an die Stelle der Ernennung die Wahl durch den Municipalrath, wurde jedoch bald wieder beseitigt. Seit dem Gesetze vom 12. August 1876

besteht aber wieder das System der Wahl. Der Municipalrath wählt den Maire aus seiner Mitte. In den Hauptstädten der Departements, Arrondissements und Cantone sollte nach dem Gesetz vom 12. Aug. 1876 der Präsident der Republik den Maire aus den Mitgliedern des Municipalrathes ernennen. Durch die Gesetze vom 28. März 1882 und 5. April 1884 ist das Wahlrecht aber auch auf diese ausgedehnt worden. Die Zeit der Amtsdauer beträgt 4 Jahre. Die Maires können während ihrer Amtsdauer durch Dekret des Präfekten suspendirt, durch Dekret des Präsidenten der Republik ihrer Stelle enthoben werden.

2. Die Adjuncten (adjoints). Je nach der Größe der Gemeinden sind in denselben entweder einer oder mehrere Adjuncten vorhanden. Sie fungiren als Gehülfen und in Verhinderungsfällen als Vertreter des Maire. Ihre Ernennung erfolgt nach denselben Grundsätzen wie die des Maire und sie unterliegen ebenso wie dieser einer Absetzung durch die Regierung.

3. Der Municipalrath (conseil municipal), welcher aus 10—36 Mitgliedern besteht. Ursprünglich wurde der Municipalrath ebenso wie der Generalrath durch Ernennung gebildet. Im Jahre 1831 ist an deren Stelle die Wahl getreten, seit 1848 erfolgen die Wahlen nach allgemeinem Stimmrecht. Die neuesten Bestimmungen über die Wahl finden sich in dem Gesetze vom 5. April 1884. Die Wahlperiode beträgt vier Jahre. Die Municipalräthe können während der Dauer der Wahlperiode aufgelöst werden; in diesem Falle tritt bis zum Vollzug der Neuwahlen an ihre Stelle eine vom Staatsoberhaupt ernannte aus 3—7 Mitgliedern bestehende Spezialdelegation, die aber nur sehr beschränkte Functionen besitzt. Dem Municipalrath steht die Bewilligung der Gemeindeabgaben unter Oberaufsicht des Generalrathes und die Verwaltung des Gemeindevermögens zu. Es bedürfen jedoch die in letzterer Beziehung gefaßten Beschlüsse einer Bestätigung der vorgesetzten Autorität, in der Regel des Präfecten. Außerdem hat der Municipalrath das Recht, Gutachten abzugeben und Wünsche zu äußern.

Eine abweichende Gemeindeverfassung besteht in Paris und Lyon. In Paris sind die Verwaltungsbefugnisse zwischen dem Seinepräfecten und dem Polizeipräfecten getheilt. Ersterer steht an der Spitze der Vermögens- und Anstaltsverwaltung und versieht gewissermaßen die Stelle eines Maire der Stadt Paris. Die sogen. Maires, welche an der Spitze der zwanzig Arrondissements stehen, in welche Paris zerfällt, haben nur einzelne untergeordnete Functionen wahrzunehmen. Die obrigkeitlichen Befugnisse, insbesondere die Ausübung der Polizeigewalt, stehen dem Polizeipräfecten zu. Der Municipalrath von Paris setzt sich nach dem Gesetze vom 14. April 1871 aus 80 Mitgliedern zusammen, von denen jedes der 20 Arrondissements 4 wählt. Er tagt unter einem eigenen Präsidenten. Der Seinepräfect und der Polizeipräfect haben zu den Sitzungen Zutritt und müssen auf Verlangen jederzeit gehört werden. Der Generalrath des Seinedepartements besteht nach den Gesetzen vom 16. Sept. 1871 und 21. Mai 1873 aus dem Municipalrath von Paris und 8 Mitgliedern, welche in den Arrondissements Sceaux und St. Denis gewählt werden. Eine Departementalcommission existirt dort nicht. In der Stadt Lyon standen auf Grund des Gesetzes vom 4. April 1873 dem Rhonepräfecten dieselben Befugnisse zu, welche in Paris der Seinepräfect und der Polizeipräfect ausüben. Seit dem Gesetz vom 21. April 1881 steht dagegen wieder ein Maire an der Spitze der städtischen Verwaltung, dem Rhonepräfecten ist nur die Ausübung der Polizei geblieben. Die Stadt zerfällt in sechs Arrondissements, an deren Spitze sich Adjuncten in einer ähnlichen Stellung wie die Pariser Maires befinden.

6. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit (contentieux administratif).

§ 27. Dem Grundsatze der Gewaltentheilung, auf welchem die neueren französischen Verfassungen beruhen, entsprechend ist den ordentlichen Gerichten jede Rechtsprechung in Verwaltungssachen entzogen. Für die Rechtsprechung in Verwaltungsstreitigkeiten bestehen besondere Verwaltungsgerichte. Uebrigens umfaßt die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht bloß solche Angelegenheiten, in welchen es sich um die Ausübung von Hoheitsrechten handelt, sondern auch fiscalische Streitigkeiten und Strafsachen, welche in Deutschland zur Competenz der ordentlichen Gerichte gehören.

Als ordentliche Verwaltungsgerichte erster Instanz fungiren die Präfecturräthe.

Diese besitzen zwar keine allgemeine Competenz in Verwaltungsstreitsachen, sondern nur diejenigen Jurisdictionsbefugnisse, welche ihnen durch specielle gesetzliche Vorschriften zugewiesen sind. Aber ihre Competenz erstreckt sich fast durch das ganze Gebiet der Verwaltung. Eine principielle Formulirung ihrer Zuständigkeit ist nicht möglich; die Feststellung ihres Wirkungskreises läßt sich nur auf Grund einer speciellen Darstellung der einzelnen Verwaltungsgebiete geben [5]). Der Präfecturrath tagt unter dem Vorsitz des Präfecten. Die Mitglieder desselben werden vom Präsidenten der Republik ernannt; sie müssen 25 Jahre alt und entweder Licentiaten der Rechte oder 10 Jahre im Staatsdienst, als Maire oder Generalrath thätig gewesen sein. Sie sind frei entlaßbar. Garantieen richterlicher Unabhängigkeit besitzen sie daher nicht. Auch bieten die Vorschriften über ihre Qualification keine unbedingte Gewähr, daß sie in den zu ihrer Entscheidung kommenden Fragen über die nöthige Sachkenntniß und Erfahrung verfügen. Sie bestehen in der Regel aus jüngeren Beamten, welche die Absicht haben Carrière zu machen und durchaus von der zeitigen Ministerialverwaltung abhängig sind.

Das oberste Verwaltungsgericht ist der Staatsrath. Derselbe besitzt in dieser Eigenschaft eine dreifache Competenz. Zunächst entscheidet er die Berufungen von den Präfecturräthen. Sodann hat er eine Reihe von ihm speciell zugewiesenen Verwaltungsstreitsachen in erster und letzter Instanz zu erledigen. Endlich ist er Kassationshof für alle Entscheidungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden, indem er dieselben wegen Ueberschreitung der Amtsgewalt (excès de pouvoir) aufheben kann. Die letztere Befugniß, welche sich während der Restauration und Julimonarchie in der Praxis ausgebildet und seitdem in unbestrittener Uebung bestanden hatte, ist dem Staatsrath durch Art. 9 des Gesetzes vom 24. Mai 1872 ausdrücklich beigelegt worden.

Bis zum Jahre 1872 war der Staatsrath in allen Verwaltungsstreitsachen auf die Abgabe eines Gutachtens beschränkt; die Entscheidung erfolgte formell durch das Staatsoberhaupt, wenn auch thatsächlich nicht von dem Votum des Staatsrathes abgegangen wurde. Nur in der Zeit, von 1849 bis 1852 besaß er die Stellung eines definitiv entscheidenden Verwaltungsgerichtshofes, und diese ist ihm durch das Gesetz vom 24. Mai 1872 zurückgegeben worden. Die zur Entscheidung des Staatsrathes gelangenden Angelegenheiten werden in der section du contentieux vorbereitet, die Entscheidung erfolgt in öffentlicher Versammlung (assemblée publique statuant au contentieux), welche sich aus der section du contentieux und acht Staatsräthen im ordentlichen Dienste zusammensetzt. Den Vorsitz führt der Vicepräsident des Staatsrathes, im Falle seiner Verhinderung der Präsident der section du contentieux. Sachen, für welche kein Advokat bestellt ist, werden von der Section entschieden, wenn nicht der Regierungscommissar oder ein Mitglied der Section verlangt, daß sie vor die öffentliche Versammlung gebracht werden. Wenn übrigens der Staatsrath durch die neuere Gesetzgebung zu einem definitiv entscheidenden Verwaltungsgerichtshofe geworden ist, so bietet doch auch er die Garantieen einer unparteiischen Rechtsprechung nicht dar, da seine Mitglieder sich wegen der Möglichkeit der Abberufung in viel zu großer Abhängigkeit von der jeweiligen Regierung befinden.

Als Vertreter des Staates fungirt bei den Verhandlungen vor den Präfecturräthen der Generalsecretär der Präfectur, bei den Verhandlungen vor dem Staatsrath einer der mit dieser Function betrauten maîtres des requêtes.

7. Das Executivpersonal.

§ 28. Das executive Polizeipersonal Frankreichs besteht theils aus ortspolizeilichen, theils aus staatspolizeilichen Beamten.

Das Ortspolizeipersonal wird auf Kosten der Gemeinden unterhalten. In den Gemeinden mit mehr als 40000 Einwohnern wird die Organisation des Polizeicorps durch ein nach Anhörung des Staatsrathes erlassenes Dekret des Präsidenten der Republik geregelt. Die Ernennung des Polizeipersonals erfolgt durch den Maire unter Bestätigung des Präfecten oder Souspräfecten (Gesetz vom 5. April 1884).

Die staatliche Polizeimacht wird durch die Gendarmerie repräsentirt. Sie bildet ein militärisches organisirtes Corps, dessen Verfassung jetzt auf den Dekreten vom 1. März 1854 und 24. April 1858 beruht. Sie dient sowohl den Zwecken der gerichtlichen als denen der Verwaltungspolizei. In ersterer Beziehung ist sie dem Justizminister, in letzterer dem Minister des Innern untergeordnet, während sie hinsichtlich der Oekonomie und Disciplin dem Kriegsminister untersteht.

5) Einen guten Ueberblick giebt Löning a. a. O., Bd. VI, S. 13 ff.

IV. Die Behördenorganisation Deutschlands.

Für die Geschichte der deutschen Behördenorganisation fehlt es bis jetzt noch an umfassenderen Arbeiten. Von den Lehr- und Handbüchern der deutschen Rechtsgeschichte und des deutschen Staatsrechtes enthalten kurze Darstellungen: Eichhorn, deutsche Staats- und Rechtsgeschichte, 5. Aufl., Bd. IV, Göttingen 1844, S. 370 ff.; H. A. Zachariä, deutsches Staats- und Bundesrecht, 3. Aufl., Bd. II, Göttingen 1867, S. 3 ff.; mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, 2. Aufl., Leipzig 1885, S. 284 ff.; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, Band I, Leipzig 1881, S. 283 ff. Außerdem ist zu vergleichen: A. Stölzel, die Entwicklung des gelehrten Richterthums in deutschen Territorien, 2 Bde., Stuttgart 1872. Eine eingehendere Behandlung hat bis jetzt nur die Geschichte der preußischen Verwaltungsorganisation gefunden. Die bedeutendsten Arbeiten auf diesem Gebiete sind: Kühns, Geschichte der Gerichtsverfassung in der Mark Brandenburg, 2 Bde., Berlin 1867; Isaacsohn, Geschichte des preußischen Beamtenthums, 3 Bde., Berlin 1874—84; C. Twesten, der preußische Beamtenstand in den Preußischen Jahrbüchern, Bd. XVIII, S. 1 ff., 109 ff.; G. Schmoller, der preußische Beamtenstand unter Friedrich Wilhelm I. in den Preußischen Jahrbüchern, Bd. XXVI, S. 148 ff., 253 ff., 538 ff.; G. Schmoller, das Städtewesen unter Friedrich Wilhelm I. in der Zeitschrift für preußische Geschichte und Landeskunde, Jahrg. VIII, S. 521 ff., X, S. 257 ff., 537 ff., XI, S. 513 ff., XII, S. 353 ff., 425 ff.; E. Meier, die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg, Leipzig 1881; C. Bornhak, Geschichte des preußischen Verwaltungsrechtes Bd. I u. II. Berlin 1884 u. 85. — Vgl. auch v. Rönne, Staatsrecht der preußischen Monarchie, 4. Aufl., Bd. III, Leipzig 1883, S. 49 ff.; H. Schulze, preußisches Staatsrecht, Bd. I, Leipzig 1872, S. 233 ff. — Den heutigen Zustand der Verwaltungsorganisation in den Einzelstaaten stellen dar: H. A. Zachariä a. a. O., S. 8 ff.; mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, S. 291 ff.; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, S. 295 ff., 408 ff.; v. Rönne a. a. O., S. 68 ff.; H. Schulze, preußisches Staatsrecht, Bd. I. S. 246 ff., Bd. II, S. 1 ff.; K. v. Stengel, die Organisation der preußischen Verwaltung nach den neuen Reformgesetzen. Leipzig 1884, die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichtsbehörden. Leipzig 1884. Pözl, Lehrbuch des bayrischen Verfassungsrechtes, 5. Aufl., München 1877, S. 245 ff., Lehrbuch des bayrischen Verwaltungsrechtes, 3. Aufl., München 1871, S. 7 ff.; R. Mohl, Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 2. Aufl., Tübingen 1840, Bd. II, S. 8 ff.; v. Sarwey, Staatsrecht des Königreiches Württemberg, Tübingen 1883, Bd. II, S. 320 ff.; Leuthold, königlich sächsisches Verwaltungsrecht, Leipzig 1878, S. 108 ff.; v. Sarwey, das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege, Tübingen 1880, S. 209 ff. Ueber die Organisation der Reichsverwaltung ist zu vergleichen: L. v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., Bd. I, Leipzig 1876, S. 289 ff.; P. Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, Tübingen 1876, S. 291 ff.; mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, S. 377 ff.; Ph. Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, Berlin und Leipzig 1880, S. 192 ff. — Hinsichtlich der näheren Nachweisungen über die Gesetzgebung verweise ich auf mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes.

1. Die geschichtliche Entwicklung der deutschen Behördenorganisation.

§ 29. Als das Frankenreich in Ost- und Westfrankenreich auseinanderfiel, bestanden in Deutschland und Frankreich durchaus gleichartige Zustände. Die weitere Entwicklung nahm aber in beiden Ländern einen geradezu entgegengesetzten Verlauf. Während es in Frankreich den Königen gelang, der großen Vasallen Herr zu werden und die ganze Staatsverwaltung von einem Centralpunkte aus zu leiten, verlor das deutsche Königthum stetig an Bedeutung, während die großen Vasallen immer mehr Hoheitsrechte in ihrer Hand vereinigten. Mit dem dreizehnten Jahrhundert war die Ausbildung der Landeshoheit entschieden und seit dieser Zeit lag der Schwerpunkt des politischen Lebens nicht mehr in dem Reiche, sondern in den einzelnen Territorien.

Es hat demnach auch die Geschichte der Behördenorganisation nicht an das Reich, sondern an die Länder anzuknüpfen. Im Frankenreiche hatten für die lokale Verwaltung die Aemter des Grafen und des Centenars bestanden. Die Befugnisse der Grafen

waren auf die Landesherren übergegangen. In den größeren Territorien befanden sich jedoch die Landesherren nicht in der Lage, diese Befugnisse selbst auszuüben, sie begnügten sich, für die einzelnen Grafschaften, aus welchen sich ihr Territorium zusammensetzte, je einen Grafen zu bestellen. In den geistlichen Fürstenthümern vertrat der bischöfliche Vogt die Stelle des Grafen. In den Hundertschaften oder Centen blieb das Amt des Centenars (Centgraf, Gograf, Schultheiß) bestehen; eine ähnliche Stellung wie die Cent- und Gografen im mittleren und westlichen Deutschland nahmen die Vögte in der Mark Brandenburg ein. Graf und Centenar übten die gesammte Regierungsgewalt in ihrem Bezirke, namentlich die Gerichtsbarkeit aus.

Der Zusammenhang der Centen wurde dadurch durchbrochen, daß die Landesherren den in ihrem Territorium angesessenen Grundherren die niedere Gerichtsbarkeit über ihre abhängigen Leute übertrugen oder, soweit sie solche thatsächlich schon besaßen, bestätigten. Auch die Landstädte erwarben allmählich eigene Verwaltung und Gerichtsbarkeit. So beschränkten sich die Amtsbefugnisse des Centenars schließlich auf die eigenen Grundbesitzungen des Landesherrn. Die Functionen des Centenars wurden meist mit denen des Gutsverwalters vereinigt und aus dieser Verbindung ging das neue Amt des landesherrlichen Amtmanns hervor. Es bestand daher am Ende des Mittelalters für die Zwecke der lokalen Verwaltung eine Dreitheilung der landesherrlichen Territorien. Auf den Domänen des Landesherrn wurde die Verwaltung durch die Amtmänner geführt; die Städte regierten sich selbst durch den Stadtrath; in den Besitzungen der Ritterschaft und den landsässigen Prälaten bestand Patrimonialpolizei und Patrimonialgerichtsbarkeit. Das Amt des Grafen verlor sich allmählich vollständig; an die Stelle der belehnten Grafen traten vom Landesherrn ernannte Landvögte, Landeshauptleute, Land- und Hofrichter und die von diesen abgehaltenen Gerichte wurden unter der Bezeichnung Hofgerichte allmählich zu bloßen Standesgerichten für die Ritterschaft.

Die Centralverwaltung führte während des Mittelalters der Landesherr selbst mit Unterstützung einiger Hofbeamten. Die Schreibereien besorgte ein Geistlicher. Aus dem Amte des Schreibers ging im fünfzehnten Jahrhundert das des Kanzlers hervor. Im Anschluß an dieses bildete sich am Ende des fünfzehnten oder im Anfang des sechzehnten Jahrhundert eine collegialisch organisirte Behörde, die Kanzlei oder der Hofrath, später die Regierung genannt, aus, welche zur Unterstützung des Landesherrn in der Führung der Landesregierung bestimmt war. Auch die Hofgerichte erhielten eine bessere Organisation und neue Ordnungen. Ursprünglich nur Gerichte für die Ritterschaft wurden sie allmählich auch zu Appellationsinstanzen für die unteren landesherrlichen Gerichte. Die Kanzleien oder Regierungen besaßen aber kraft landesherrlicher Delegation concurrirende Gerichtsbarkeit mit den Hofgerichten und verdrängten in den meisten Territorien letztere vollständig. Nur da, wo die Hofgerichte früh den Charakter von ständigen und gelehrten Gerichtshöfen angenommen hatten, vermochten sie sich zu behaupten. Von den Kanzleien sonderten sich allmählich Specialbehörden ab, so namentlich die Amts-, Hof- oder Domänenkammern für die Verwaltung der landesherrlichen Domänen und Einkünfte und die Consistorien für die Ausübung der landesherrlichen Kirchengewalt. In der zweiten Hälfte des sechzehnten und im siebzehnten Jahrhundert entstanden die geheimen Räthe, d. h. Collegien für die Bearbeitung derjenigen Angelegenheiten, deren Erledigung dem Landesherrn persönlich vorbehalten war. Sie nahmen jedoch im Laufe der Zeit ebenfalls den Charakter von selbstständigen Behörden an, welche ihre Geschäfte ohne persönliche Theilnahme des Landesherrn erledigten, und ihre ursprüngliche Function ging auf das landesherrliche Cabinet über. In denjenigen Territorien, in welchen die höchstinstanzliche Jurisdiction der obersten Reichsgerichte beseitigt war, entstanden besondere Tribunale oder Oberappellationsgerichte.

Im brandenburgisch-preußischen Staate führte die seit Mitte des siebzehnten

Jahrhunderts eintretende Umgestaltung des Heeres und Finanzverwaltung auch zu einer Neuorganisation der Behörden. Dieselbe knüpft an die Person des Commissarius an, eines Beamten, der zuerst nur mit der Militärverwaltung und der Erhebung der für die Zwecke des Heeres zu verwendenden Steuern betraut war, in dessen Hände aber allmählich auch die Kreisfinanz- und die Polizeiverwaltung überging. Aus einer Verschmelzung dieses Amtes mit dem der ständischen Land- und Kreiscommissarien entwickelte sich das preußische Landrathsamt. In höherer Instanz fungirten über den Commissarien die Provinzialcommissariate und das Generalcommissariat. Friedrich Wilhelm I. vereinigte die Commissariate mit den Amtskammern zu den Kriegs- und Domänenkammern. Diese waren Behörden für die gesammte Polizei-, Heeres- und Finanzverwaltung. Die Regierungen wurden nach ihrer Begründung auf die Ausübung der Gerichtsbarkeit und einzelner ihnen speciell überwiesenen Landeshoheitsrechte, z. B. des Aufsichtsrechtes über die Kirchen, beschränkt. So war in Preußen schon im vorigen Jahrhundert die Trennung der Justiz von der Verwaltung im Wesentlichen durchgeführt.

Von den Gemeinden hatten die Städte seit dem Mittelalter eine selbstständige Regierung behauptet. Die vielfachen Mißbräuche, welche sich in die städtische Verwaltung einschlichen, veranlaßten jedoch im achtzehnten Jahrhundert ein Einschreiten der landesherrlichen Obrigkeit, wodurch die Selbstständigkeit der Stadtgemeinden wesentliche Einschränkungen erlitt. Die Landgemeinden waren schon während des Mittelalters durchaus unter den Einfluß der Grundherren gekommen und dieser Zustand dauerte im Wesentlichen bis zum Anfang des gegenwärtigen Jahrhunderts fort.

§ 30. Im Laufe dieses Jahrhunderts ist in sämmtlichen deutschen Staaten eine vollständige Neugestaltung der Behörden eingetreten. Die Trennung der Justiz und Verwaltung ist in allen Instanzen durchgeführt worden. An die Stelle des collegialen geheimen Rathes sind die bureaumäßig organisirten Ministerien getreten. Die Provinzialbehörden haben eine neue Gestaltung erhalten. In der unteren Instanz ist die Patrimonialgerichtsbarkeit und Patrimonialpolizei beseitigt worden. Durch die Gemeindeordnungen haben die Gemeinden eine neue Verfassung erhalten, namentlich ist die Selbstverwaltung in denselben von Neuem belebt worden. Epochemachend hat in dieser Beziehung die preußische Städteordnung vom 19. Nov. 1808 gewirkt.

Eine neue Reformbewegung hat mit den sechsziger Jahren dieses Jahrhunderts begonnen, bis jetzt aber ihren völligen Abschluß noch nicht gefunden. Sie geht im Wesentlichen auf zwei Ziele hinaus: die Verbreitung der Selbstverwaltung auch in den größeren Bezirken des Staates (Kreisen, Provinzen) und die Herstellung einer besonderen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die bedeutendsten Leistungen auf diesem Gebiete sind die preußischen Reformgesetze. Diese beginnen mit der Kreisordnung vom 13. Decbr. 1872, an welche sich die Provincialordnung vom 29. Juni 1875, das Gesetz über die Verwaltungsgerichte vom 3. Juli 1875 und das sogen. Competenzgesetz vom 26. Juli 1876 anschließen. Hierzu kam später das Gesetz über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung vom 26. Juli 1880. Die Wirksamkeit dieser Gesetze erstreckte sich auf die östlichen Provinzen des Staates mit Ausnahme von Posen. Diese Gesetze haben durch spätere Gesetze wesentliche Abänderungen erfahren: die Kreisordnung durch Gesetz vom 19. März 1881, die Provinzialordnung durch Gesetz vom 21. März 1881, das Gesetz über die Verwaltungsgerichte durch Gesetz vom 2. Aug. 1880. An die Stelle des Gesetzes über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung vom 26. Juli 1880 ist das Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883, an die Stelle des Competenzgesetzes vom 26. Juli 1876 das Competenzgesetz vom 1. August 1883 getreten. Durch ein Gesetz vom 6. Mai 1884 ist eine Kreisordnung für die Provinz Hannover erlassen, durch Gesetz vom 7. Mai 1884 die Provinzialordnung daselbst eingeführt. Diese beiden Gesetze traten

waren auf die Landesherren übergegangen. In den größeren Territorien befanden sich jedoch die Landesherren nicht in der Lage, diese Befugnisse selbst auszuüben, sie begnügten sich, für die einzelnen Grafschaften, aus welchen sich ihr Territorium zusammensetzte, je einen Grafen zu bestellen. In den geistlichen Fürstenthümern vertrat der bischöfliche Vogt die Stelle des Grafen. In den Hundertschaften oder Centen blieb das Amt des Centenars (Centgraf, Gograf, Schultheiß) bestehen; eine ähnliche Stellung wie die Cent- und Gografen im mittleren und westlichen Deutschland nahmen die Vögte in der Mark Brandenburg ein. Graf und Centenar übten die gesammte Regierungsgewalt in ihrem Bezirke, namentlich die Gerichtsbarkeit aus.

Der Zusammenhang der Centen wurde dadurch durchbrochen, daß die Landesherren den in ihrem Territorium angesessenen Grundherren die niedere Gerichtsbarkeit über ihre abhängigen Leute übertrugen oder, soweit sie solche thatsächlich schon besaßen, bestätigten. Auch die Landstädte erwarben allmählich eigene Verwaltung und Gerichtsbarkeit. So beschränkten sich die Amtsbefugnisse des Centenars schließlich auf die eigenen Grundbesitzungen des Landesherrn. Die Functionen des Centenars wurden meist mit denen des Gutsverwalters vereinigt und aus dieser Verbindung ging das neue Amt des landesherrlichen Amtmanns hervor. Es bestand daher am Ende des Mittelalters für die Zwecke der lokalen Verwaltung eine Dreitheilung der landesherrlichen Territorien. Auf den Domänen des Landesherrn wurde die Verwaltung durch die Amtmänner geführt; die Städte regierten sich selbst durch den Stadtrath; in den Besitzungen der Ritterschaft und den landsässigen Prälaten bestand Patrimonialpolizei und Patrimonialgerichtsbarkeit. Das Amt des Grafen verlor sich allmählich vollständig; an die Stelle der belehnten Grafen traten vom Landesherrn ernannte Landvögte, Landeshauptleute, Land- und Hofrichter und die von diesen abgehaltenen Gerichte wurden unter der Bezeichnung Hofgerichte allmählich zu bloßen Standesgerichten für die Ritterschaft.

Die Centralverwaltung führte während des Mittelalters der Landesherr selbst mit Unterstützung einiger Hofbeamten. Die Schreibereien besorgte ein Geistlicher. Aus dem Amte des Schreibers ging im fünfzehnten Jahrhundert das des Kanzlers hervor. Im Anschluß an dieses bildete sich am Ende des fünfzehnten oder im Anfang des sechzehnten Jahrhundert eine collegialisch organisirte Behörde, die Kanzlei oder der Hofrath, später die Regierung genannt, aus, welche zur Unterstützung des Landesherrn in der Führung der Landesregierung bestimmt war. Auch die Hofgerichte erhielten eine bessere Organisation und neue Ordnungen. Ursprünglich nur Gerichte für die Ritterschaft wurden sie allmählich auch zu Appellationsinstanzen für die unteren landesherrlichen Gerichte. Die Kanzleien oder Regierungen besaßen aber kraft landesherrlicher Delegation concurrirende Gerichtsbarkeit mit den Hofgerichten und verdrängten in den meisten Territorien letztere vollständig. Nur da, wo die Hofgerichte früh den Charakter von ständigen und gelehrten Gerichtshöfen angenommen hatten, vermochten sie sich zu behaupten. Von den Kanzleien sonderten sich allmählich Specialbehörden ab, so namentlich die Amts-, Hof- oder Domänenkammern für die Verwaltung der landesherrlichen Domänen und Einkünfte und die Consistorien für die Ausübung der landesherrlichen Kirchengewalt. In der zweiten Hälfte des sechzehnten und im siebzehnten Jahrhundert entstanden die geheimen Räthe, d. h. Collegien für die Bearbeitung derjenigen Angelegenheiten, deren Erledigung dem Landesherrn persönlich vorbehalten war. Sie nahmen jedoch im Laufe der Zeit ebenfalls den Charakter von selbstständigen Behörden an, welche ihre Geschäfte ohne persönliche Theilnahme des Landesherrn erledigten, und ihre ursprüngliche Function ging auf das landesherrliche Cabinet über. In denjenigen Territorien, in welchen die höchstinstanzliche Jurisdiction der obersten Reichsgerichte beseitigt war, entstanden besondere Tribunale oder Oberappellationsgerichte.

Im brandenburgisch-preußischen Staate führte die seit Mitte des siebzehnten

Jahrhunderts eintretende Umgestaltung des Heeres und Finanzverwaltung auch zu einer Neuorganisation der Behörden. Dieselbe knüpft an die Person des Commissarius an, eines Beamten, der zuerst nur mit der Militärverwaltung und der Erhebung der für die Zwecke des Heeres zu verwendenden Steuern betraut war, in dessen Hände aber allmählich auch die Kreisfinanz- und die Polizeiverwaltung überging. Aus einer Verschmelzung dieses Amtes mit dem der ständischen Land- und Kreiscommissarien entwickelte sich das preußische Landrathsamt. In höherer Instanz fungirten über den Commissarien die Provinzialcommissariate und das Generalcommissariat. Friedrich Wilhelm I. vereinigte die Commissariate mit den Amtskammern zu den Kriegs- und Domänenkammern. Diese waren Behörden für die gesammte Polizei-, Heeres- und Finanzverwaltung. Die Regierungen wurden nach ihrer Begründung auf die Ausübung der Gerichtsbarkeit und einzelner ihnen speciell überwiesenen Landeshoheitsrechte, z. B. des Aufsichtsrechtes über die Kirchen, beschränkt. So war in Preußen schon im vorigen Jahrhundert die Trennung der Justiz von der Verwaltung im Wesentlichen durchgeführt.

Von den Gemeinden hatten die Städte seit dem Mittelalter eine selbstständige Regierung behauptet. Die vielfachen Mißbräuche, welche sich in die städtische Verwaltung einschlichen, veranlaßten jedoch im achtzehnten Jahrhundert ein Einschreiten der landesherrlichen Obrigkeit, wodurch die Selbstständigkeit der Stadtgemeinden wesentliche Einschränkungen erlitt. Die Landgemeinden waren schon während des Mittelalters durchaus unter den Einfluß der Grundherren gekommen und dieser Zustand dauerte im Wesentlichen bis zum Anfang des gegenwärtigen Jahrhunderts fort.

§ 30. Im Laufe dieses Jahrhunderts ist in sämmtlichen deutschen Staaten eine vollständige Neugestaltung der Behörden eingetreten. Die Trennung der Justiz und Verwaltung ist in allen Instanzen durchgeführt worden. An die Stelle des collegialen geheimen Rathes sind die bureaumäßig organisirten Ministerien getreten. Die Provinzialbehörden haben eine neue Gestaltung erhalten. In der unteren Instanz ist die Patrimonialgerichtsbarkeit und Patrimonialpolizei beseitigt worden. Durch die Gemeindeordnungen haben die Gemeinden eine neue Verfassung erhalten, namentlich ist die Selbstverwaltung in denselben von Neuem belebt worden. Epochemachend hat in dieser Beziehung die preußische Städteordnung vom 19. Nov. 1808 gewirkt.

Eine neue Reformbewegung hat mit den sechsziger Jahren dieses Jahrhunderts begonnen, bis jetzt aber ihren völligen Abschluß noch nicht gefunden. Sie geht im Wesentlichen auf zwei Ziele hinaus: die Verbreitung der Selbstverwaltung auch in den größeren Bezirken des Staates (Kreisen, Provinzen) und die Herstellung einer besonderen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die bedeutendsten Leistungen auf diesem Gebiete sind die preußischen Reformgesetze. Diese beginnen mit der Kreisordnung vom 13. Decbr. 1872, an welche sich die Provincialordnung vom 29. Juni 1875, das Gesetz über die Verwaltungsgerichte vom 3. Juli 1875 und das sogen. Competenzgesetz vom 26. Juli 1876 anschließen. Hierzu kam später das Gesetz über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung vom 26. Juli 1880. Die Wirksamkeit dieser Gesetze erstreckte sich auf die östlichen Provinzen des Staates mit Ausnahme von Posen. Diese Gesetze haben durch spätere Gesetze wesentliche Abänderungen erfahren: die Kreisordnung durch Gesetz vom 19. März 1881, die Provinzialordnung durch Gesetz vom 21. März 1881, das Gesetz über die Verwaltungsgerichte durch Gesetz vom 2. Aug. 1880. An die Stelle des Gesetzes über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung vom 26. Juli 1880 ist das Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883, an die Stelle des Competenzgesetzes vom 26. Juli 1876 das Competenzgesetz vom 1. August 1883 getreten. Durch ein Gesetz vom 6. Mai 1884 ist eine Kreisordnung für die Provinz Hannover erlassen, durch Gesetz vom 7. Mai 1884 die Provinzialordnung daselbst eingeführt. Diese beiden Gesetze traten

mit dem 1. April 1885 in Kraft, die übrigen Reformgesetze erlangten für Hannover vom 1. Juli 1885 an Gültigkeit. In Hessen-Nassau wird in Folge der Gesetze vom 7. und 8. Juni 1885 die neue Verwaltungsorganisation am 1. April bez. 1. Juli 1886 eingeführt werden.

In Folge der Gründung des Deutschen Reiches ist neben den Behörden der Einzelstaaten eine Reihe von *Reichsbehörden* enstanden.

Im Reichslande *Elsaß-Lothringen* ist die französische Verwaltungsorganisation zwar im Wesentlichen bestehen geblieben, hat jedoch durch die deutsche Gesetzgebung bereits mannigfache Modificationen erfahren.

2. Die Behördenorganisation des Deutschen Reiches.

1. Der Reichskanzler.

§ 31. Die gesammte Behördenorganisation des Reiches knüpft an das Amt des *Reichskanzlers* an. Zur Aufrechterhaltung der Einheitlichkeit in der Verwaltung und zur Vermittlung der Beziehungen zwischen den einzelnen Reichsbehörden dient nicht ein collegialer Ministerrath, sondern die Person des leitenden Staatsmannes. Der Kanzler ist der höchste Verwaltungsbeamte des Reiches, allein mit dem Recht der verantwortlichen Contrasignatur ausgestattet und Chef aller Reichsbehörden [6]). Die Ernennung des Reichskanzlers steht dem Kaiser zu.

Die Frage der *Stellvertretung* des Reichskanzlers, welche früher zu vielen Meinungsverschiedenheiten Veranlassung gegeben hat, ist durch Reichsgesetz vom 17. März 1878 ausdrücklich geregelt worden. Nach diesem können sowohl für die Contrasignatur als für die übrigen Obliegenheiten des Reichskanzlers durch kaiserliche Ernennung Stellvertreter bestellt werden. Die Stellvertretung des Reichskanzlers kann aber sowohl einem *Generalstellvertreter* übertragen werden, der für den ganzen Umfang der reichskanzlerischen Geschäfte fungirt, als auch *Specialstellvertretern*, welche für einzelne Amtszweige bestellt sind. Eine solche Specialstellvertretung ist jedoch nur bei denjenigen Amtszweigen möglich, welche sich in der unmittelbaren Verwaltung des Reiches befinden und darf nur den Vorständen der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden übertragen werden. Der Reichskanzler bleibt seinen Stellvertretern stets übergeordnet. Er kann ihnen Befehle ertheilen und ist in der Lage, an ihrer Stelle jede Amtshandlung selbst vorzunehmen.

2. Die Reichsbehörden.

§ 32. Da das deutsche Reich nur auf wenigen Gebieten eine unmittelbare Verwaltung besitzt, die Durchführung der Reichsgesetze vielmehr regelmäßig den Einzelstaaten überläßt und sich selbst nur die Aufsicht vorbehält, so sind die Reichsbehörden zum größten Theil reine Centralbehörden. Nur auf denjenigen Gebieten, auf welchen das Reich unmittelbare Verwaltungsbefugnisse ausübt, z. B. auf dem des Post- und Telegraphenwesens, besteht eine in die einzelnen Theile des Reiches hinein verzweigte Behördenorganisation.

Nach Gründung des Norddeutschen Bundes wurde eine Behörde für die Bearbeitung der dem Bundeskanzler überwiesenen Gegenstände der Bundesverwaltung errichtet. Sie führte den Namen *Bundeskanzleramt*, eine Bezeichnung, welche seit der Gründung des Reiches in *Reichskanzleramt* überging. Als zweite Reichsbehörde trat neben das Bundeskanzleramt das frühere preußische Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten, welche, nachdem es durch den Etat auf den Bund übernommen war, die Bezeichnung *auswärtiges Amt* des Norddeutschen Bundes, später des Deutschen Reiches erhielt. Neben diesen beiden Behörden traten allmählich noch andere auf: die kaiserliche Admiralität, die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds, das Reichseisenbahnamt, die Reichsbankbehörden. Es lösten sich ferner vom Reichskanzleramt im Laufe der Zeit einzelne Abtheilungen los

6) Die Eigenschaft des Reichskanzlers als Vorsitzender des Bundesrathes kommt für unsere Darstellung nicht in Betracht.

und wurden zu selbständigen Behörden, so das Generalpostamt und die Generaltelegraphendirection, das Reichsjustizamt, das Reichskanzleramt für Elsaß-Lothringen, das Reichsschatzamt. Generalpostamt und Generaltelegraphendirection wurden unter dem Generalpostmeister *zu einer* Behörde vereinigt und später als Reichspostamt bezeichnet. Das Reichskanzleramt für Elsaß-Lothringen ist in Folge der Umgestaltung, welche die Verfassung Elsaß-Lothringens durch das Reichsgesetz vom 4. Juli 1879 erlitten hat, wieder aufgehoben und für die Verwaltung der ihm bisher untergebenen Reichsbahnen ein besonderes Reichsamt errichtet worden. So ist von dem Reichskanzleramt schließlich nur noch die sogenannte Centralabtheilung übrig geblieben, welche seit dem 1. Januar 1880 die Bezeichnung „Reichsamt des Innern“ angenommen hat.

§ 33. Die dem *Reichskanzler untergeordneten* Reichsbehörden, deren Vorstände meist den Titel Staatssecretär führen, sind demnach folgende:

1. *Das Reichsamt des Innern.* Es ist die Behörde für die Bearbeitung aller derjenigen Reichsangelegenheiten, für welche Specialbehörden nicht vorhanden sind. Als untergeordnete Behörden ressortiren von ihm die Normaleichungscommission, das Reichsgesundheitsamt und das statistische Amt. — 2. Das *auswärtige* Amt des Deutschen Reiches für die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten. Unter ihm stehen die Gesandten und Consuln des Reiches. — 3. Die *Admiralität*, d. h. die Behörde für die Verwaltung der Kriegsmarine. Von ihr ressortiren die Marinebehörden, das hydrographische Bureau und die Seewarte. — 4. Die *Verwaltung des Reichsinvalidenfons*. — 5. Das *Reichseisenbahnamt* für die Ausübung des dem Reiche zustehenden Aufsichtsrechtes über die Eisenbahnen. — 6. Die *Reichsbankbehörden*, nämlich das Reichsbankdirectorium für die Verwaltung der Reichsbank und das Reichsbankcuratorium für die Aufsicht über dieselbe. — 7. Das *Reichspostamt* für die obere Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens. Für diese Verwaltungszweige besteht eine in die einzelnen Theile des Reiches hinein verzweigte Behördenorganisation: Oberpostdirectionen und Postämter, welche sowohl die Post- als die Telegraphenverwaltung besorgen. Letztere kommen übrigens, wo das Bedürfniß es erfordert, auch getrennt als Post- und Telegraphenämter vor. — 9. Das *Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen*. — 10. Das *Reichsschatzamt* für die Finanzverwaltung des Reiches.

§ 34. Die vorgenannten Behörden befinden sich sämmtlich in dem Verhältniß der *Unterordnung zum Reichskanzler*. Neben denselben existiren jedoch noch anderweite Behörden, welche die ihnen übertragenen Angelegenheiten nach *eigenem Ermessen* in collegialischer Beschlußfassung ohne Einfluß des Reichskanzlers entscheiden. Es sind:

1. Das *Bundesamt für Heimathwesen*, eine Behörde zur Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten unter den Armenverbänden über die Unterstützung Hülfsbedürftiger. — 2. Das *durch Richter verstärkte Eisenbahnamt* für die Entscheidung von Beschwerden gegen Anordnungen und Verfügungen des Reichseisenbahnamtes, wenn behauptet wird, daß dieselben in den Gesetzen und rechtsgültigen Vorschriften nicht begründet seien. — 3. Die *Reichsrayoncommission*, eine ständige Militärcommission zur Entscheidung von Recursen in Rayonangelegenheiten. — 4. Das *Reichspatentamt*. — 5. Das *Reichsoberseeamt*, eine collegiale Behörde, welche über die Beschwerden gegen solche Entscheidungen der Seeämter urtheilt, welche einem Schiffer oder Steuermann die Befugniß zur Ausübung des Gewerbes entzogen oder einem hierauf gerichteten Antrage des Commissars keine Folge gegeben haben. — 6. Die *Reichscommission zur Entscheidung von Beschwerden*, welche auf Grund der §§ 8 und 13 des Reichsgesetzes gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der *Socialdemokratie* vom 21. October 1878 erhoben werden. — 7. Das *Reichsversicherungsamt*, die Behörde zur oberen Leitung der Unfallversicherung und zur Entscheidung gewisser auf diesem Gebiete vorkommender Rechtsstreitigkeiten.

Eine eigene *Verwaltungsgerichtsbarkeit* besteht in dem Deutschen Reiche bis jetzt nicht. Doch sind in den eben genannten Behörden Ansätze vorhanden, welche zur Entwicklung einer solchen führen können.

Das Reich bedient sich endlich zur Erledigung gewisser Verwaltungsgeschäfte einzelner preußischer Behörden, nämlich des preußischen Kriegsministeriums, der preußischen Hauptverwaltung der Staatsschulden und der preußischen Oberrechnungskammer.

3. Die Behördenorganisation der Einzelstaaten.

1. *Die Centralverwaltung.*

§ 35. Die Centralverwaltung der deutschen Einzelstaaten beruht auf den *Ministerien*. In allen Staaten bestehen mehrere Ministerien oder wenigstens mehrere Ministerialdepartements, unter welchen sich die Geschäfte nach der materiellen Verschiedenheit vertheilen. Die fünf Hauptdepartements sind: auswärtige Angelegenheiten, innere Angelegenheiten, Justiz, Krieg und Finanzen. Doch haben die Kriegs- und auswärtigen Ministerien in den meisten deutschen Staaten aufgehört zu existiren. Dagegen sind von dem Ministerium des Innern in der Regel besondere Departements für kirchliche und Unterrichtsangelegenheiten, für Handel und Gewerbe, für öffentliche Arbeiten und Landwirthschaft abgezweigt worden [7]. Die Ministerien sind selbstverständlich ausschließlich mit besoldeten Berufsbeamten besetzt und rein bureaumäßig organisirt. Zur Aufrechterhaltung der Beziehungen zwischen den einzelnen Ministerien oder Ministerialdepartements, zur Berathung und Beschlußfassung über allgemeine Verwaltungsangelegenheiten dient ein collegialisch organisirter Ministerrath (Staatsministerium).

Neben den Ministerien kommt in einzelnen Staaten noch ein *Staatsrath* [8] vor, der aus den Prinzen des regierenden Hauses, den Ministern und andern hohen Staatsbeamten und gewissen vom Monarchen speciell berufenen Personen sich zusammensetzt. Die Staatsräthe haben die Aufgabe, Gesetze und wichtigere Verwaltungsmaßregeln vorzuberathen; in einzelnen Angelegenheiten ist ihnen auch eine Befugniß zur Entscheidung beigelegt worden. Ihre Existenz datirt größtentheils noch aus den Zeiten des absoluten Staates. Durch die Einführung constitutioneller Verfassungen und die Errichtung oberster Verwaltungsgerichtshöfe ist ihre Bedeutung erheblich vermindert worden. Doch wird in neuerer Zeit in Preußen der Versuch gemacht, dem Staatsrath wieder eine größere Bedeutung und einen maßgebenderen Einfluß auf die Staatsangelegenheiten zu verschaffen.

2. *Allgemeiner Charakter der Lokalverwaltung.*

§ 35. Die *Bezirke* der lokalen Verwaltung sind in Deutschland je nach der verschiedenen Größe der Staaten ganz außerordentlich verschieden. Während der preußische Staat in Provinzen, diese in Regierungsbezirke, die Regierungsbezirke in Kreise zerfallen und selbst zwischen Kreisen und Gemeinden sich meist noch eine weitere Gliederung in Amtsbezirke oder Aemter findet, besteht zwischen den Centralbehörden und den Gemeinden in den Mittelstaaten eine zweifache, in den kleineren Staaten nur eine einfache Abstufung der Behörden.

Die lokale Verwaltung der deutschen Einzelstaaten charakterisirt sich als eine *Mischung* von *Staats-* und *Communalverwaltung*. Die unterste Stufe der Verwaltung bilden überall die Gemeinden, welche eine rein communale Organisation besitzen. Die größeren Theile des Staates (Kreise, Bezirke, Provinzen) wurden bis in die neuere Zeit lediglich von Staatsbeamten regiert; soweit in denselben communale Vertretungen vorkamen, hatten sie nur die Stellung eines französischen conseil, sie waren auf die Verwaltung des communalen Vermögens und der communalen Anstalten, auf die Abgabe von Gutachten und die Aeußerung von Wünschen beschränkt. Erst die neuere Reformgesetzgebung hat den Staatsbehörden neue Elemente zugeführt, welche von den communalen Vertretungen gewählt werden, und denselben eine Betheiligung bei der Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse ein-

7) Eine Uebersicht über die Organisation der Ministerien in den deutschen Staaten findet sich in *meinem Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes* § 108, S. 292 Anm. 3.

8) Vergl. *mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes* a. a. O, S. 293 Anm. 4.

geräumt. In den Kreis-, Bezirks- und Provinzialausschüssen, Bezirks- und Provinzialräthen sind Organe geschaffen worden, welche sich aus Staatsbeamten und solchen Personen zusammensetzen, die aus der Wahl der communalen Vertretungen hervorgehen; diesen stehen umfassende Entscheidungsbefugnisse auf dem Gebiete der obrigkeitlichen Verwaltung, insbesondere der Polizei zu.

Die *Staatsbeamten*, welche an der Spitze der Verwaltungsbezirke stehen und die Geschäfte der laufenden Verwaltung besorgen, sind fast ausschließlich *besoldete Berufsbeamte*. Nur ganz vereinzelt kommt es vor, daß derartige staatliche Beamte, wie z. B. die preußischen Landräthe und Amtsvorsteher, ihre Aemter als Selbstverwaltungsämter verwalten. Die Berufsbeamten müssen eine wissenschaftliche Vorbildung genossen und einen Vorbereitungsdienst absolvirt haben; sie besitzen eine rechtlich außerordentlich geschützte Stellung, da sie nach den meisten Gesetzgebungen ihres Amtes nur im gerichtlichen oder Disciplinarverfahren entsetzt werden können. Selbst da, wo dieser Grundsatz nicht gilt, wie in Bayern, kann die Versetzung der Beamten in Ruhestand nur gegen Gewährung der gesetzlich feststehenden Pension geschehen. Deutschland besitzt ohne allen Zweifel das beste Berufsbeamtenthum, das in irgend einem Staate existirt. Dagegen haben die aus den Wahlen der communalen Vertretungen hervorgehenden Mitglieder der Kreis-, Bezirks- und Provinzialausschüsse, der Bezirks- und Provinzialräthe den Charakter von Organen der *Selbstverwaltung*.

Die deutsche *Communalverwaltung* beruht im Wesentlichen auf *Selbstverwaltungsämtern*. Die Mitglieder der Gemeindebehörden, die Vorsteher der kleineren Ortschaften verwalten ihre Aemter nicht als Berufsämter, sondern als Nebenbeschäftigung neben anderen Berufsgeschäften. Dasselbe gilt von den Mitgliedern der Kreis- und Provinzialvertretungen und derjenigen Ausschüsse, welche zur Erledigung rein communaler Angelegenheiten berufen sind. Die angeführten Aemter sind ferner fast ausnahmslos *Ehrenämter*. Nur den Gemeindevorstehern und ihren Gehülfen wird oft eine mäßige Besoldung ausgeworfen, die aber zur Bestreitung des Lebensunterhaltes der betreffenden Person auch nicht im entferntesten ausreichen würde. In den Gemeinde-, Kreis- und Provinzialordnungen ist den Angehörigen der Communalverbände, soweit ihnen nicht besondere Excusationsgründe zur Seite stehen, die Verpflichtung zur Uebernahme von staatlichen und communalen Selbstverwaltungsämtern auferlegt. — Es kommen jedoch in der deutschen Communalverwaltung auch einzelne besoldete Berufsbeamte vor. Zu ihnen gehören namentlich die Bürgermeister und besoldeten Stadträthe der größeren Städte, sowie diejenigen Personen, welche für die Verwaltung des Vermögens und der Anstalten der größeren Communalverbände angestellt sind (Landesdirectoren u. s. w.). Diese Beamten haben eine Stellung, welche der der besoldeten Staatsbeamten durchaus analog ist. Sie müssen zur Erlangung ihres Amtes meist die Qualification zum höheren Staatsdienst nachweisen, können von demselben während der Amtsdauer nur durch richterliches oder Disciplinarurtheil entfernt werden und besitzen ähnliche Pensionsansprüche, wie sie den Staatsdienern zustehen.

3. *Die Gemeindeverwaltung.*

§ 37. In Bezug auf die Organisation der Gemeindeverwaltung bestehen in Deutschland *zwei Systeme* neben einander, von denen man das eine, weil es zuerst in der preußischen Städteverordnung vom 19. Nov. 1808 verwirklicht worden ist, als das *preußische*, das andere, weil es unter dem Einfluß der französischen Gesetzgebung seine Verbreitung erlangt hat, als das *französische* bezeichnen kann. Ersteres charakterisirt sich dadurch, daß die Verfassung für Städte und Landgemeinden eine verschiedene ist, indem in ersteren ein collegialisch organisirter Magistrat, in letzteren ein Einzelbeamter an der Spitze der Verwaltung steht. Letzteres dagegen kennt nur *eine* Form der Gemeindeverfassung, welche

sowohl in den Städten als in den Landgemeinden besteht. Die Verwaltung führt nach demselben ein dem französischen Maire entsprechender Einzelbeamter; ihm steht als berathende und controlirende Körperschaft ein Gemeinderath zur Seite[9]).

Das *preußische System* ist namentlich im Norden und Osten Deutschlands verbreitet. Es besteht in den östlichen Provinzen Preußens, den Provinzen Hannover, Westphalen und Schleswig-Holstein, dem Königreich Sachsen, in Braunschweig, Oldenburg, Lippe und Schaumburg-Lippe. Von mitteldeutschen Staaten hat das Herzogthum Sachsen-Coburg-Gotha, von süddeutschen Staaten das Königreich Bayern für die Provinzen diesseits des Rheins dasselbe angenommen. Nach diesem System bestehen in den *Städten* zwei Organe: ein collegialisch organisirter *Magistrat* oder *Stadtrath*, der sich aus dem Bürgermeister, dessen Stellvertreter und einer Anzahl von Stadträthen zusammensetzt, und das *Collegium der Stadtverordneten* (städtischer Ausschuß, Bürgervorsteher). Der Magistrat hat die Geschäfte der städtischen Verwaltung zu führen; den Stadtverordneten steht das Recht der Controle, die Zustimmung zur Aufstellung des städtischen Haushaltsetats, zu wichtigeren Acten der Vermögensverwaltung und zum Erlaß von Ortsstatuten zu. Die Stadtverordneten werden von der Bürgerschaft, die Magistratsmitglieder entweder von der Bürgerschaft oder von den Stadtverordneten, der Bürgermeister auch wohl durch ein aus dem Magistrat und Stadtverordneten gebildetes Collegium gewählt. — In den *Landgemeinden* steht an der Spitze der Verwaltung ein Einzelbeamter, welcher den Titel *Schulze* oder *Bürgermeister* führt. Zu seiner Unterstützung und Vertretung sind einige Gehülfen vorhanden. Die Ausübung der Controle und die Zustimmung zu wichtigeren Acten der Verwaltung liegt entweder der *Gemeindeversammlung* oder einem gewählten *Gemeindeausschuß* ob. Auch die Aemter des Gemeindevorstehers und seiner Gehülfen werden durch Wahl besetzt.

Das *französische System* herrscht im westlichen und mittleren Deutschland, nämlich in der preußischen Rheinprovinz, der bayrischen Pfalz, im Großherzogthum Hessen, in dem größten Theil der thüringischen Staaten, namentlich im Großherzogthum Sachsen-Weimar, den reußischen und schwarzburgischen Fürstenthümern, ferner in dem Herzogthum Anhalt und dem Fürstenthum Waldeck. Die Verwaltungsgeschäfte werden von einem *Bürgermeister* mit einem oder mehreren Beigeordneten geführt; neben ihm besteht ein gewählter *Gemeinderath* entweder unter dem Vorsitz des Bürgermeisters oder unter einem selbstgewählten Vorsitzenden, welcher die Befugnisse der Gemeindevertretung ausübt.

Eine *vermittelnde Stellung* zwischen beiden Systemen nehmen mehrere ebenfalls westdeutsche Staaten, nämlich das Königreich Württemberg, das Großherzogthum Baden, das ehemalige Kurfürstenthum Hessen und das ehemalige Herzogthum Nassau ein. Sie haben zwar eine gleichartige Verfassung für Stadt und Land, aber diese Verfassung nähert sich in ihrer Organisation mehr der städtischen als der ländlichen Verfassung. Es bestehen daselbst als Organe der Gemeinde: 1) der *Gemeindevorsteher* (Bürgermeister, Schultheiß) für alle Functionen der Executive; 2) der *Gemeinderath*, welcher über wichtigere Angelegenheiten der Verwaltung zu beschließen hat; 3) der *Gemeindeausschuß* (Bürgerausschuß), dem die Befugniß zur Controle, die Mitwirkung bei wichtigeren Acten der Vermögensverwaltung und beim Erlaß von Ortsstatuten zusteht. In kleinen Orten fungirt statt des Gemeindeausschusses die Gemeindeversammlung.

Neben den bisher erwähnten Gemeindeorganen kommen noch *Ausschüsse* und *Deputationen* zur Verwaltung gewisser Gemeindeanstalten und einzelner Specialzweige des Gemeindewesens, z. B. des Armenwesens und Schulwesens, vor. Dieselben setzen sich aus

9) Ein Verzeichniß der in Deutschland geltenden Gemeindeordnungen enthält *mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes*, § 110, S. 302 Anm. 18.

Mitgliedern der Gemeindebehörden und andern Gemeindebürgern zusammen. Mit der unmittelbaren Ausübung wichtiger Verwaltungsbefugnisse betraut bilden sie eines der bedeutsamsten Elemente der Selbstverwaltung in der deutschen Gemeindeverfassung.

§ 38. In keinem Lande ist die Stellung der Ortsgemeinde eine so bedeutende wie in Deutschland. In ihr concentriren sich in unterster Instanz alle wichtigen Aufgaben der inneren Verwaltung. Die Ortspolizei wird — von einigen größeren Städten, wo besondere staatliche Polizeiverwaltungen stehen, abgesehen — durch Gemeindebeamte ausgeübt. Den Gemeinden steht die Verwaltung des Schulwesens, namentlich des Elementarschulwesens zu. Auf den Gemeinden liegt ein großer Theil der Wegebaulast. Die Gemeinden sind das hauptsächlichste Organ der Armenpflege; sie haben die Leitung des Krankenversicherungswesens. Den Gemeinden liegt die Erhebung der Staatssteuern ob. Bei dem Umfang dieses Wirkungskreises und den daraus resultirenden wichtigen obrigkeitlichen Befugnissen tritt das Bedürfniß einer eingehenden staatlichen Aufsicht hervor. Die Ausübung derselben ist entweder den staatlichen Berufsbeamten oder den aus staatlichen Beamten und communalen Elementen gebildeten Bezirks- oder Kreisausschüssen übertragen. Als Ausflüsse des Aufsichtsrechtes erscheinen die Annahme von Beschwerden gegen Verfügungen der Gemeindebehörden, die Genehmigung der Ortsstatuten und der wichtigeren Acte der Vermögensverwaltung, die Bestätigung der Gemeindebeamten, die Befugniß, äußersten Falles die Gemeindevertretung aufzulösen oder eine commissarische Verwaltung der Gemeinde anzuordnen.

4. Die Kreis-, Bezirks- und Provinzialverwaltung.

§ 39. Während in der Gemeindeverwaltung lediglich communale Elemente thätig sind, überwiegt in der Kreis-, Bezirks- und Provinzialverwaltung das *staatliche Beamtenthum*[10]). An der Spitze der Kreise steht in der Regel ein Einzelbeamter, in den größeren Bezirken und Provinzen fungirt eine aus mehreren Beamten bestehende Behörde, welche entweder bureaumäßig oder collegialisch organisirt ist. Es haben jedoch die Bezirke nur in wenigen kleinen deutschen Staaten den Charakter *reiner Staatsverwaltungsbezirke* bewahrt, welche keinerlei communale Organisation besitzen und von einem staatlichen Berufsbeamten ohne jede Betheiligung von Elementen der Selbstverwaltung regiert werden. Dies ist der Fall in dem Herzogthum Sachsen-Altenburg, Sachsen-Coburg-Gotha und im Fürstenthum Schwarzburg-Rudolstadt.

In allen andern Ländern stehen den Staatsbeamten *communale Vertretungen* oder Behörden, welche durch *Elemente der Selbstverwaltung* verstärkt sind, zur Seite. Die communalen Vertretungen (Kreistage, Kreisversammlungen, Provinziallandtage u. s. w.) entwickeln lediglich auf dem Gebiete der communalen Vermögens- und Anstaltsverwaltung eine Thätigkeit. Die Rechtsstellung der aus den Wahlen derselben hervorgehenden Räthe und Ausschüsse ist dagegen in den verschiedenen deutschen Staaten eine wesentlich verschiedene. Einige derselben sind gleichfalls auf die Functionen der Berathung, Vermögens- und Anstaltsverwaltung beschränkt, erheben sich also nicht über die Bedeutung eines französischen conseil. Andere besitzen dagegen wichtige Befugnisse auf dem Gebiete der obrigkeitlichen Verwaltung, insbesondere der Polizeiverwaltung und der Communalaufsicht. Die ersteren sind großentheils schon in den ersten Jahrzehnten des gegenwärtigen Jahrhunderts entstanden, während die letzteren meist erst der neuesten Reformgesetzgebung ihre Entstehung verdanken. So bestehen also in Bezug auf die Organisation der

10) Ueber die auf die Kreis-, Bezirks- und Provinzialverwaltung bezügliche Gesetzgebung der deutschen Staaten vergleiche *mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes*, § 115 ff. S. 320 ff. Nachzutragen ist die Kreisordnung für Hessen-Nassau vom 7. Juni 1885 und die Provinzialordnung für Hessen-Nassau vom 8. Juni 1885.

Kreis-, Bezirks- und Provinzialverwaltung in Deutschland *zwei* Systeme, ein *älteres* und ein *neueres*, neben einander.

§ 40. Das *ältere* System besteht zunächst noch in einem Theile *Preußens*, nämlich in den Provinzen Rheinland, Westphalen, Schleswig-Holstein und Posen und bis 1. April bez. 1. Juli 1886 auch noch in Hessen-Nassau. Das Hauptglied der lokalen Verwaltung ist der *Kreis*. An der Spitze desselben steht der *Landrath*. Die Landräthe werden vom Könige ernannt. Die ältere preußische Gesetzgebung räumte den Kreisständen ein Präsentationsrecht ein. Dieses hat sich in der Rheinprovinz und Westphalen noch erhalten und es soll hier der Landrath grundsätzlich den Großgrundbesitzern des Kreises entnommen werden. Doch kommt in Ermanglung geeigneter Candidaten nicht selten eine Besetzung des Amtes mit Berufsbeamten vor. In Posen ist das Präsentationsrecht der Kreisstände seit längerer Zeit suspendirt worden. In Hessen-Nassau und Schleswig-Holstein hat das Landrathsamt den Charakter eines reinen Berufsamtes und wird ohne irgend welche Mitwirkung der Kreistage besetzt. Die gewählten *Kreistage* dieser Provinzen sind auf die Verwaltung des Kreisvermögens und der Kreisanstalten, die Abgabe von Gutachten, die Anbringung von Petitionen und Beschwerden beschränkt. Ueber den Kreisbehörden stehen die collegialisch organisirten *Regierungen* als Hauptbehörden für die allgemeine Landesverwaltung; sie sind rein staatliche Organe und bestehen lediglich aus besoldeten Berufsbeamten. Die *Oberpräsidenten* der Provinzen fungiren als ständige Commissarien des Ministeriums in den Provinzen, üben gewisse Aufsichtsbefugnisse aus und erledigen einzelne ihnen speciell zugewiesene Angelegenheiten. Den Oberpräsidenten sind Beamte zur Unterstützung beigegeben, doch ist die Organisation der Oberpräsidien rein bureaukratisch. Die *Provinzialstände* und die ihnen gleichstehenden *Communalstände* der Regierungsbezirke Cassel und Wiesbaden nehmen in der Provinz, bez. im Bezirke eine ähnliche Stellung ein wie die Kreisstände im Kreise; es steht ihnen die Verwaltung des Provinzialvermögens und der Provinzialanstalten, die Abgabe von Gutachten, die Anbringung von Petitionen und Beschwerden zu. Sie wählen aus ihrer Mitte einen Ausschuß und stellen für die Verwaltung des Provinzialvermögens und der Provinzialanstalten besoldete Beamte (Landesdirectoren u. s. w.) an. Eine ähnliche Verwaltungsorganisation besteht in Bayern, Württemberg und einer Reihe kleinerer Staaten. *Bayern* zerfällt in Kreise mit collegialisch organisirten *Kreisregierungen* und Districte mit *Bezirksämtern*. Als communale Vertretungen fungiren die *Landräthe* und *Districtsräthe* mit ihren Ausschüssen in einer den älteren preußischen Kreis- und Provinzialständen analogen Stellung. *Württemberg* wird in Kreise und Oberämter eingetheilt: erstere haben keine communale Organisation, in denselben bestehen nur die collegialisch organisirten *Kreisregierungen*. Dagegen bilden die *Oberämter* Amtscorporationen, welche durch *Amtsversammlungen* vertreten werden. Von kleineren Staaten sind hier *Oldenburg*, *Sachsen-Meiningen*, *Anhalt*, *Schwarzburg-Sondershausen*, *Waldeck*, *Lippe* und *Schaumburg-Lippe* zu nennen. Sie zerfallen in *Kreise* oder *Aemter*, an deren Spitze ein *Staatsbeamter* steht, innerhalb deren aber gleichzeitig *communale Vertretungen* (Kreistage, Amtsräthe u. s. w.) vorkommen, welche berathende und vermögensverwaltende Befugnisse besitzen.

§ 41. Das *neuere System* der Verwaltung, welches sich durch eine umfassende Betheiligung von communalen Elementen bezw. Organen der Selbstverwaltung bei der Ausübung obrigkeitlicher Functionen charakterisirt, hat seine bedeutendste Ausbildung in *Preußen* gefunden, wo es in den östlichen Provinzen mit Ausnahme von Posen und in Hannover gilt und mit dem 1. April bez. 1. Juli 1886 auch in Hessen-Nassau in Kraft treten wird. Das Hauptglied der lokalen Verwaltung bildet auch hier der *Kreis*. Die Kreise zerfallen in den östlichen Provinzen im Amtsbezirke, innerhalb deren die Amtsvorsteher die Functionen

der örtlichen Polizeiverwaltung wahrnehmen. In Hannover und Hessen-Nassau besteht diese Einrichtung nicht, doch kann sie in Hannover auf Antrag des Provinziallandtages durch königliche Verordnung eingeführt werden. Als staatliches Organ der Kreisverwaltung fungirt der vom Könige ernannte *Landrath*; das frühere Präsentationsrecht der Kreistage bei der Besetzung des Amtes ist durch die neuere Gesetzgebung in ein bloßes Vorschlagsrecht verwandelt worden. Als communale Vertretung besteht der aus Wahlen der Großgrundbesitzer und höchstbesteuerten Gewerbtreibenden, der Städte und Landgemeinden hervorgegangene *Kreistag*, welcher über wichtigere Acte der Vermögensverwaltung Beschluß zu fassen, das Kreisstatut und den Kreishaushaltsetat festzustellen und Gutachten aller Art abzugeben hat. Aus dem Landrath und sechs vom Kreistage gewählten Mitgliedern setzt sich der Kreisausschuß zusammen; ihm steht die Verwaltung des Kreisvermögens nach Maßgabe der Beschlüsse des Kreistages und die Ausübung wichtiger obrigkeitlicher Befugnisse zu. An die Stelle des Kreisausschusses tritt in den durch das Gesetz vorgesehenen Fällen in den Städten, welche einen eigenen Kreis bilden, der vom Magistrat oder der Gemeindevertretung gewählte Stadtausschuß. Für die *Bezirks-* und *Provinzialverwaltung* sind die *Regierungen* und *Oberpräsidien* bestehen geblieben; doch ist die Regierungsabtheilung des Innern aufgelöst und an ihre Stelle der *Regierungspräsident* mit seinen Räthen und Hülfsarbeitern getreten. Als communale Vertretung der Provinz fungirt der *Provinziallandtag*, dessen Mitgliedern von den Kreistagen bez. den Magistraten und Stadtverordnetenversammlungen der einen eigenen Kreis bildenden Städte gewählt werden. Seine Zustimmung ist zu wichtigeren Acten der Vermögensverwaltung und zum Erlaß von Provinzialstatuten erforderlich; er stellt die Provinzialetats auf, controlirt die Verwaltung des Provinzialvermögens, ist zur Abgabe von Gutachten befugt und besitzt ein Petitions- und Beschwerderecht. Der Provinziallandtag wählt den *Provinzialausschuß*, ein Collegium für die Verwaltung des Provinzialvermögens und der provinziellen Anstalten. Zur Besorgung der laufenden Geschäfte wird ein besoldeter Beamter (Landesdirector, Landeshauptmann) angestellt. In Hessen-Nassau bleiben auch nach Einführung der neuen Provinzialordnung die besonderen *Communallandtage* der Regierungsbezirke Kassel und Wiesbaden bestehen; sie werden für die gemeinsamen Angelegenheiten der Provinz zu einem Provinziallandtage vereinigt. Für die obrigkeitliche Verwaltung innerhalb der Regierungsbezirke und Provinzen bestanden nach der Gesetzgebung von 1875 drei Organe: der *Bezirksrath*, *Provinzialrath* und das *Bezirksverwaltungsgericht*. Durch die Gesetzgebung des Jahres 1883 sind Bezirksrath und Bezirksverwaltungsgericht zu einer einzigen Behörde unter der Bezeichnung *Bezirksausschuß* vereinigt worden. Der *Provinzialrath*, dessen Sprengel die ganze Provinz umfaßt, besteht aus dem Oberpräsidenten als Vorsitzenden, einem höheren Verwaltungsbeamten und fünf Mitgliedern, welche der Provinzialausschuß aus den zum Provinziallandtag wählbaren Provinzialangehörigen wählt. Der *Bezirksausschuß*, der für den Regierungsbezirk fungirt, setzt sich zusammen aus dem Regierungspräsidenten als Vorsitzenden und sechs Mitgliedern. Zwei dieser Mitglieder, von denen das eine zum Richteramte, das andere zum höheren Verwaltungsdienst befähigt sein muß, werden vom König ernannt, die übrigen vier vom Provinzialausschuß aus den Einwohnern des Regierungsbezirkes gewählt. Aus den ernannten Mitgliedern bestellt der König den Stellvertreter des Regierungspräsidenten mit der Bezeichnung Verwaltungsgerichtsdirector. Letzterer führt namentlich auch dann den Vorsitz, wenn über eine Beschwerde gegen den Regierungspräsidenten verhandelt wird. Die *Stadt Berlin* steht außerhalb des Bezirks- und Provinzialverbandes. An Stelle des Regierungspräsidenten tritt der Oberpräsident der Provinz Brandenburg, an Stelle des Provinzialrathes theils der Oberpräsident theils der zuständige Minister. Für Berlin fungirt ein besonderer Bezirksausschuß, für den der König einen

eigenen Präsidenten ernennt und dessen gewählte Mitglieder durch Magistrat und Stadtverordnete bestellt werden.

Von andern deutschen Staaten haben das Königreich Sachsen, die Großherzogthümer Baden, Hessen und Sachsen-Weimar, das Herzogthum Braunschweig und die beiden preußischen Fürstenthümer den Elementen der Selbstverwaltung eine umfassendere Betheiligung bei der Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse eingeräumt.

Sachsen zerfällt in Kreishauptmannschaften und Amtshauptmannschaften mit Kreishauptleuten und Amtshauptleuten als staatlichen Verwaltungsbeamten. Jede Amtshauptmannschaft bildet einen Bezirksverband, in welchem als communale Vertretung eine Bezirksversammlung mit den Functionen eines Kreistages besteht. Aus den Wahlen der Bezirksversammlung geht der zur Ausübung obrigkeitlicher Verwaltung berufene Bezirksausschuß hervor. Ueber den Bezirksausschüssen besteht als höhere Instanz der Kreisausschuß, dessen Mitglieder von den einzelnen Bezirksversammlungen und den unmittelbaren Städten des Kreises abgeordnet werden. In Baden bilden die Bezirke mit Bezirksamtmännern die Grundlage der Verwaltung. Mehrere Bezirke sind zu einem Communalverbande unter dem Namen Kreis vereinigt. Der Kreis hat aber lediglich die Aufgabe, gewisse den Zwecken der Verwaltung dienende Anstalten zu errichten und zu administriren, für die obrigkeitliche Verwaltung ist er ohne alle Bedeutung. Demgemäß sind auch die Kreisversammlung und der aus derselben hervorgehende Kreisausschuß auf Vermögensverwaltung und berathende Befugnisse beschränkt und ein besonderer Staatsverwaltungsbeamter besteht im Kreise überhaupt nicht; die Vertretung der Regierung gegenüber den communalen Organen des Kreises liegt dem Bezirksbeamten desjenigen Bezirkes ob, in welchem die Kreisverwaltung ihren Sitz hat. Dagegen bilden innerhalb der Bezirke ein wichtiges Glied der obrigkeitlichen Verwaltung die Bezirksräthe, deren Mitglieder aus einer von der Kreisversammlung aufgestellten Liste vom Minister des Innern ernannt werden. In Hessen bestehen zur Seite der Provinzdirectoren und Kreisräthe als Staatsverwaltungsbeamten der Provinzen und Kreise Provinzialtage und Kreistage, aus deren Wahlen Provinzial- und Kreisausschüsse hervorgehen. In Braunschweig existiren ebenfalls Kreisversammlungen, welche aus ihrer Mitte einen Kreisausschuß wählen. Dagegen giebt es in den weimarischen Bezirken gar keine Bezirksversammlungen, sondern nur Bezirksausschüsse, welche von den zum Zweck der Landtagswahlen erwählten Wahlmännern gewählt werden. Die Einrichtung der Bezirksausschüsse ist im Fürstenthum Reuß j. L. nachgeahmt worden, während das Fürstenthum Reuß ä. L. überhaupt nur einen Verwaltungsbezirk bildet, in welchem ein Landrath und ein Landesausschuß die Befugnisse der obrigkeitlichen Verwaltung ausüben.

5. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

§ 42. So lange in Deutschland besondere Verwaltungsbehörden bestehen, haben sie auch die Befugniß besessen, die im Bereiche ihrer Thätigkeit auftretenden Rechtsfragen zu entscheiden. Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit waren früher in einer Hand vereinigt. Erst die neuere Reformgesetzgebung hat dazu geführt, beides von einander zu trennen. Eine durch besondere Behörden auszuübende Verwaltungsgerichtsbarkeit ist schon im Jahre 1863 in Baden, in den Jahren 1875—1878 in Hessen, Preußen, Württemberg und Bayern eingeführt worden, in Preußen besteht sie bis jetzt nur in den östlichen Provinzen des Staates, mit Ausnahme von Posen, und in Hannover, wird aber mit dem 1. Juli 1886 auch in Hessen-Nassau in Kraft treten[11]).

Die Organisation der Verwaltungsgerichte war ursprünglich in Preußen und den Mittelstaaten wesentlich verschieden gestaltet. In den Mittelstaaten fungirte von vorn herein nur ein oberster Verwaltungsgerichtshof, während in unterer und mittlerer Instanz die Entscheidung von Verwaltungssachen und Verwaltungsstreitsachen in einer Hand vereinigt blieb. In Preußen hatte dagegen die größere räumliche Ausdehnung des Staates zu einer Scheidung der Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichte schon in der mittleren Instanz geführt. Während der Kreisausschuß

11) Ueber die Gesetzgebung vgl. mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, § 182, S. 539 ff. und mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I. § 9 S. 33 u. 34 N. 11—15. Zu den an letzterer Stelle erwähnten Gesetzen ist später hinzugekommen das bad. G., die Verwaltungsrechtspflege betr., vom 14. Juni 1884.

noch beide Arten von Geschäften, sowohl reine Verwaltungssachen, sogenannte Beschlußsachen, als Verwaltungsstreitsachen erledigte, fand schon in der Bezirks- und Provinzialinstanz eine Trennung statt. Die Beschlußsachen wurden vom Bezirksrath und Provinzialrath, die Verwaltungsstreitsachen von dem Bezirksverwaltungsgericht entschieden. Ueber letzterem stand als höhere Instanz das Oberverwaltungsgericht. Durch die Gesetzgebung des Jahres 1883 ist jedoch auch Preußen zu dem mittelstaatlichen System übergegangen. Der Bezirksausschuß erledigt jetzt ebenso wie der Kreisausschuß sowohl Beschlußsachen als Verwaltungsstreitsachen und als Verwaltungsgericht im spezifischen Sinne fungirt jetzt nur noch das Oberverwaltungsgericht.

Die Competenz der Verwaltungsgerichte ist in den verschiedenen Staaten in sehr verschiedener Weise normirt. Zunächst besteht insofern ein Gegensatz zwischen Preußen und den Mittelstaaten, als die letzteren die Aufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf den Schutz subjectiver Rechte beschränken, während in Preußen der Entscheidung der Verwaltungsgerichte auch solche Fragen unterliegen, bei denen es sich gar nicht um subjective Rechte, sondern lediglich um Aufrechterhaltung der Vorschriften des objectiven Rechtes handelt. Aber auch in denjenigen Angelegenheiten, bei welchen subjective Rechte in Frage stehen, hat die Verwaltungsgerichtsbarkeit einen sehr verschiedenen Umfang. Am engsten begrenzt erscheint sie in Hessen. Hier kommen zur Entscheidung des obersten Verwaltungsgerichtes regelmäßig nur solche Angelegenheiten, in welchen sich mehrere Private oder Gemeinden als Parteien gegenüberstehen; außerdem sind ihm einzelne anderweite Gegenstände durch specielle gesetzliche Bestimmungen überwiesen. Die übrigen Staaten haben den Verwaltungsgerichten eine umfassende Competenz auch in solchen Streitigkeiten eingeräumt, wo das Individuum mit einem staatlichen Organe in Conflict geräth. Auch Baden, dessen ursprüngliche Einrichtungen den hessischen sehr nahe standen, ist durch das Gesetz vom 14. Juni 1884 auf diesen Standpunkt getreten. Der Zweck der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist in den genannten Ländern der, die individuelle Rechtssphäre gegenüber Eingriffen der Verwaltungsbeamten zu schützen. In Preußen, Bayern und Baden hat man dieses Ziel durch eine detaillirte Bestimmung der verwaltungsgerichtlichen Competenz, in Württemberg durch eine generelle Klausel zu erreichen gesucht. Hier ist dem Verwaltungsgerichtshof die Entscheidung über alle Beschwerden gegen Verfügungen der Verwaltungsbehörden zugewiesen, welche auf Grund der Behauptung erhoben werden, die Verfügung sei rechtlich nicht begründet, durch dieselbe werde der Beschwerdeführer in einem Rechte verletzt oder mit einer ihm nicht obliegenden Verbindlichkeit belastet. Aehnliche Generalklauseln bestehen übrigens auch in Preußen und Baden für dasjenige Gebiet, welches für die Verwaltungsgerichtsbarkeit praktisch die größte Wichtigkeit hat, das Gebiet der Polizeiverfügungen. Fiscalische Streitigkeiten gehören in Deutschland zur Competenz der ordentlichen Gerichte.

Die obersten Verwaltungsgerichtshöfe sind durchweg lediglich mit Berufsbeamten besetzt. Die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Verwaltungsgerichte sind analog denen der Richter geordnet. Ihre rechtlich geschützte Stellung, ihre völlige Unabhängigkeit von der jeweiligen Regierung, ihre wissenschaftliche und praktische Vorbildung bieten die größte Gewähr für eine sachgemäße und unparteiische Entscheidung der einzelnen Streitsachen. Gerade in diesem Punkte unterscheidet sich die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit in der vortheilhaftesten Weise von der französischen.

6. Das Executivpersonal.

§ 43. Wie in Frankreich so besteht auch in Deutschland das executive Personal theils aus Gemeinde-, theils aus Staatsbeamten.

Für die einzelnen Orte sind Polizeidiener oder Schutzleute vorhanden, welche in größeren Orten häufig eine militärische Organisation erhalten haben. Da wo den Gemeinden die Ortspolizei zusteht, wird das executive Polizeipersonal von den Gemeindeorganen angestellt und aus Gemeindemitteln unterhalten. Ist in einem Orte staatliche Polizei vorhanden, so haben auch die executiven Polizeibeamten die Eigenschaft staatlicher Beamten und die Kosten für die Unterhaltung derselben werden von der Staatskasse getragen.

Für die Vollstreckung der Befehle der Landespolizei, überhaupt für diejenige polizeiliche Thätigkeit, welche sich nicht auf den Bereich einer Ortschaft beschränkt, dienen die bewaffneten und militärisch organisirten Gendarmeriecorps. Die Gendarmen sind in Bezug auf ihre Wirksamkeit und Dienstleistung dem Ministerium des Innern und den Landespolizeibehörden, in Bezug auf Verfassung, Oekonomie und Disciplin ihren militärischen Vorgesetzten, bez. den Kriegsministerien untergeordnet.

4. Die Behördenorganisation des Reichslandes Elsaß-Lothringen.

§ 44. 1. Die Centralverwaltung. Die Ausübung der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen steht dem Kaiser zu, in dessen Person sich namentlich auch alle Verwaltungsbefugnisse concentriren. Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers bedurften früher der Contrasignatur des Reichskanzlers. Der Reichskanzler stand an der Spitze der elsaß-lothringischen Verwaltung; zur Bearbeitung der ihm überwiesenen Angelegenheiten bediente er sich des Reichskanzleramtes für Elsaß-Lothringen. Als höchster Beamter innerhalb des Landes fungirte der Oberpräsident.

Durch das Reichsgesetz vom 4. Juli 1879 ist die obere Verwaltung Elsaß-Lothringens durchaus neu organisirt und der Sitz der Verwaltung nach Straßburg verlegt worden. An der Spitze der elsaß-lothringischen Verwaltung steht jetzt ein Statthalter.

Dieser hat eine Reihe von kaiserlichen Befugnissen, die ihm auf dem Verordnungswege übertragen sind, als Vertreter des Kaisers, außerdem aber gewisse oberste Verwaltungsfunctionen, welche früher dem Reichskanzler oder dem Oberpräsidenten zustanden, kraft seines Amtes auszuüben. In Bezug auf erstere ist er unverantwortlich, seine in Ausfluß derselben erlassenen Verfügungen bedürfen aber der Contrasignatur des Staatssecretärs. Letztere übt er unter eigener Verantwortlichkeit ohne Contrasignatur aus. Es steht ihm endlich die Contrasignatur der kaiserlichen Verfügungen zu. Der Staatssecretär ist der höchste Beamte nach dem Statthalter und, soweit es sich nicht um die Ausübung kaiserlicher Befugnisse handelt, sein Vertreter im Fall der Verhinderung. Er steht an der Spitze des Ministeriums für Elsaß-Lothringen, welches in verschiedene Abtheilungen mit Unterstaatssecretären zerfällt. Für die Begutachtung von Gesetzen und allgemeinen Verwaltungsmaßregeln besteht ein Staatsrath, welcher sich aus den höchsten Beamten des Reichslandes und einer Anzahl vom Kaiser ernannter Mitglieder zusammensetzt.

§ 45. 2. Die Lokalverwaltung. Für die Lokalverwaltung Elsaß-Lothringens ist im Allgemeinen die französische Verwaltungsorganisation bestehen geblieben, sie hat jedoch durch die neuere deutsche Gesetzgebung, insbesondere das Gesetz, betr. die Einrichtung der Verwaltung, vom 30. Decbr. 1871 nicht unwesentliche Modificationen im Sinne der Decentralisation erfahren. Das Land zerfällt in Bezirke, den französischen Departements, Kreise, den französischen Arrondissements entsprechend, Cantone und Gemeinden.

An der Spitze der Bezirke steht ein Bezirkspräsident, dessen Stellung im Allgemeinen der eines französischen Präfecten entspricht, dem aber auch ein Theil der französischen Ministerialbefugnisse übertragen ist. Als communale Vertretung fungiren die Bezirkstage, denen alle diejenigen Rechte zustehen, welche die französischen Generalräthe vor dem Gesetze v. 10. Aug. 1871 besaßen.

Beamter des Kreises ist der Kreisdirector. Er erscheint aber nicht wie der französische Souspräfect als ein bloßes Organ des Bezirkspräsidenten, sondern besitzt eine selbständige Amtsgewalt. Durch die deutsche Gesetzgebung sind ihm viele Befugnisse übertragen, welche nach französischem Rechte dem Präfecten zustehen. Die Kreisvertretungen, deren Stellung der der französischen Arrondissementsräthe entspricht, führen die Bezeichnung Kreistage.

Organe der Gemeindeverwaltung sind der Maire, die Adjuncten und der Municipalrath. Der Maire wird, entsprechend den Vorschriften des französischen Gesetzes vom 22. Juli 1870, in den Hauptstädten der Departements, Arrondissements und Cantonen, sowie in Städten von 3000 Einwohnern und darüber durch den Kaiser, in allen anderen Gemeinden durch den Bezirkspräsidenten aus den Mitgliedern des Municipalrathes ernannt. Der Bezirkspräsident ist jedoch kraft des Gesetzes vom 24. Febr. 1872 befugt, wenn ein bereites und geeignetes Mitglied des Municipalrathes nicht vorhanden ist, die Stelle einem außerordentlichen Commissar zu übertragen. Für die Municipalräthe sind ebenfalls die französischen Bestimmungen in Kraft geblieben; im Fall der Auflösung kann nach neueren deutschen Vorschriften entweder eine Municipalcommission eingesetzt oder es können die Befugnisse auf den Maire oder außerordentlichen Commissar übertragen werden.

§ 46. 3. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Einrichtungen des französischen contentieux administratif sind in Elsaß-Lothringen bestehen geblieben. Es ist jedoch der Umfang desselben wesentlich beschränkt worden, indem die Streitigkeiten fiscalischer Natur bei Gelegenheit der Einführung der Reichsjustizgesetze meist den ordentlichen Gerichten übertragen worden sind. Die Stelle der Präfecturräthe nehmen Bezirksräthe ein, welche aus dem Bezirkspräsidenten und den ihm beigegebenen Räthen, einschließlich des Steuerdirectors und des Oberforstmeisters bestehen. Als Recursinstanz über denselben fungirt an Stelle des Staatsrathes der kaiserliche Rath in Elsaß-Lothringen, dessen Mitglieder vom Kaiser ernannt werden. Er hat den Charakter eines definitiv entscheidenden Verwaltungsgerichtshofes. Für die Ausübung der anderen verwaltungsgerichtlichen Befugnisse des Staatsrathes ist dagegen bis jetzt ein Organ nicht geschaffen worden.

§ 47. 4. Das Executivpersonal. Als Executivorgan besteht in den einzelnen Gemeinden ein örtliches Polizeipersonal, für dessen Verhältnisse die älteren französischen Gesetze in Kraft geblieben sind. Dem Zweck der Landespolizei dient das elsaß-lothringische Gendarmeriecorps, dessen Organisation auf dem Gesetze vom 20. Juni 1872 beruht.

V. Die Behördenorganisation Oesterreichs.

Für die Geschichte der österreichischen Behördenorganisation giebt es bisher ebensowenig wie für die der deutschen zusammenfassende und eingehendere Arbeiten. Einzelne Gegenstände haben eine monographische Bearbeitung gefunden, so z. B. die Geschichte der mittelalterlichen Gerichtsverfassung durch Luschin von Ebengreuth, Geschichte des älteren Gerichtswesens in Oesterreich ob und unter der Enns, Weimar 1879, und die Geschichte des österreichischen Staatsrathes durch Hock, der österreichische Staatsrath, fortgesetzt von Bidermann, 5 Hefte, Wien 1868—1879. Die heutige Gestaltung der Behördenorganisation behandelt J. Ulbrich, österreichisches Staatsrecht, Berlin 1882, S. 139 ff., 242 ff. Auf dieses Werk sei hinsichtlich der weiteren Literatur und der Angabe der in Betracht kommenden Gesetze verwiesen.

§ 48. 1. Geschichtliche Entwicklung. Die Entwicklung der Behördenorganisation Oesterreichs beruht historisch auf denselben Grundlagen, welche auch in den übrigen deutschen Territorien existirten. Sie hat nur in ihrer Fortbildung durch den eigenthümlichen Lauf, welchen die österreichische Staatsbildung genommen, namentlich durch die Angliederung der Länder der böhmischen und ungarischen Krone an die habsburgisch-österreichischen Erblande, eine besondere Gestaltung gewonnen. Während des Mittelalters unterschied sich die Verwaltungsorganisation Oesterreichs in keiner Weise von der der übrigen deutschen Territorien. Die Reformen, welche Maximilian I. in der Verwaltungsorganisation vornahm, hatten im Wesentlichen die Errichtung ständiger Behörden zum Gegenstande; die Einrichtungen, welche er in dieser Beziehung traf, insbesondere sein Hofrathscollegium, haben vielfach andern deutschen Ländern zum Muster gedient. Das Hofrathscollegium bearbeitete ursprünglich sowohl Reichs- als erbländische Sachen; unter Ferdinand I. wurden ihm die erbländischen Sachen entzogen und es nahm nunmehr den Charakter einer Reichsbehörde und die Bezeichnung Reichshofrath an. Seit dieser Zeit bestanden als höhere Behörden: der Hofkriegsrath für die Militärangelegenheiten, das Geheimrathscollegium für die wichtigeren Staatsgeschäfte, insbesondere diejenigen, welche der Monarch persönlich erledigte, und die drei Hofkanzleien und Hofkammern für Oesterreich, Böhmen und Ungarn zur Bearbeitung der Geschäfte der innern und Finanzverwaltung.

Eine einheitlichere Gestaltung erhielt das österreichische Staatswesen und die österreichische Behördenorganisation erst unter Maria Theresia. Für die auswärtigen Angelegenheiten wurde eine besondere Behörde unter der Bezeichnung Haus- Hof- und Staatskanzlei errichtet. Die Finanzverwaltung wurde, nachdem schon früher die böhmische und ungarische Hofkammer der österreichischen untergeordnet war, nunmehr für den ganzen Staat der reorganisirten Hofkammer übertragen. Den Centralpunkt der inneren Verwaltung bildete für die deutsch-böhmischen Länder die böhmisch-österreichische Hofkanzlei, welche nach der Erwerbung Galiziens auch die Bearbeitung der galizischen Angelegenheiten übernahm. Daneben bestanden die ungarische und die siebenbürgische Hofkanzlei. Außerdem wurde für die böhmisch-deutschen Lande eine oberste Justizstelle errichtet und so die Trennung der Justiz- und Verwaltung wenigstens für die

höchste Instanz durchgeführt. Als höchstes berathendes Organ fungirte der Staatsrath. Auch die bisher außerordentlich verschiedene lokale Organisation wurde unter Maria Theresia und Joseph II. nach einem einheitlichen und gleichartigen Plane gestaltet; an die Spitze der einzelnen Kronländer traten Landeschefs (Statthalter), als untere Verwaltungsorgane fungirten Kreisämter.

Diese Behördenorganisation blieb im Wesentlichen bis zum Jahre 1848 bestehen. Erst die Bewegungen dieses Jahres und die sich daran knüpfenden Verfassungsänderungen veranlaßten eine Umgestaltung des bisherigen Behördenorganismus. An die Stelle der collegialen Centralbehörden traten Ministerien mit bureaumäßiger Organisation. Auch die Provinzial- und Lokalbehörden erhielten eine neue Gestalt. An der Spitze der Kronländer standen Statthalter; unter diesen fungirten in einzelnen Kronländern Kreisbehörden als Mittelinstanz. Die untere Instanz bildeten die Bezirkshauptmannschaften. Die Organisation sollte auf dem Grundsatz der Trennung von Justiz und Verwaltung basiren, doch wurde derselbe nicht streng durchgeführt, indem in unterer Instanz die Bezirksämter beide Funktionen in ihren Händen vereinigten. Die Mittelinstanz der Kreise wurde jedoch Ende der 50er und Anfang der 60er Jahre in den einzelnen Kronländern wieder aufgegeben.

Die definitive Regelung der österreichischen Verfassungsverhältnisse im Jahre 1867 führt zunächst zu einer völligen Scheidung des Behördenorganismus für Ungarn und für das cisleithanische Oesterreich so wie zu der Errichtung einzelner gemeinsamer Ministerien für den Gesammtstaat. Außerdem wurde der Grundsatz der Trennung der Justiz und Verwaltung nunmehr vollständig durchgeführt und seit 1875 eine Verwaltungsgerichtsbarkeit eingerichtet.

§ 49. 2. Die Centralverwaltung. Organe der Centralverwaltung für das cisleithanische Oesterreich sind die Ministerien, welche nach der Verschiedenheit der Verwaltungsgeschäfte in eine Reihe einzelner Departements zerfallen: Ministerium des Innern, Ministerium für Landesvertheidigung, Ministerium für Cultus und Unterricht, Ackerbauministerium, Handelsministerium, Finanzministerium und Justizministerium. Zur Berathung und Erledigung allgemeiner Verwaltungsangelegenheiten vereinigen sich die Minister zu einem Ministerrath (Ministerconferenz) unter dem Vorsitz des Kaisers oder des Ministerpräsidenten. — Als gemeinsame Behörden für die österreich-ungarische Monarchie fungiren das Ministerium des Aeußern und des kaiserlichen Hauses, das Reichskriegsministerium und das gemeinsame oder Reichs-Finanzministerium.

§ 50. 3. Die Lokalverwaltung. Für die Ausübung der Funktionen der lokalen Verwaltung gliedert sich das cisleithanische Oesterreich in Kronländer, Bezirke und Gemeinden.

Die Gestaltung der Gemeindeverwaltung hat in Oesterreich eine ähnliche Entwicklung genommen wie im übrigen Deutschland. Während des Mittelalters war eine Scheidung in Städte und Landgemeinden eingetreten. Erstere hatten eine selbständige Verfassung und Verwaltung errungen, wurden jedoch schon seit dem sechzehnten, namentlich aber im achtzehnten Jahrhundert einer weitgehenden staatlichen Aufsicht unterworfen, welche ihre Selbständigkeit völlig vernichtete. Letztere waren in Hörigkeit versunken und vollständig unter den Einfluß der Grundherren gekommen. Erst seit dem Jahre 1849 begann die Gesetzgebung allgemeine Vorschriften über die Gemeindeverfassung aufzustellen. Für die Organisation der Gemeindeverwaltung im cisleithanischen Oesterreich ist jetzt das Gesetz vom 5. März 1862 maßgebend. Dasselbe stellt aber nur gewisse allgemeine Grundsätze auf; die näheren Bestimmungen finden sich in den Gemeindeordnungen, welche in den einzelnen Kronländern im Wege der Landesgesetzgebung erlassen sind. Einzelne größere Städte

stehen jedoch nicht unter der Herrschaft dieser Gemeindeordnungen, ihre Verfassung ist durch besondere auf Landesgesetzen beruhende Statuten geregelt.

Die österreichische Gemeindeverfassung stimmt in ihren wesentlichen Grundzügen mit der deutschen Gemeindeverfassung überein. Auch die österreichischen Gemeinden haben eine rein communale Organisation, die Aemter besitzen meist den Charakter von Selbstverwaltungsämtern, der Wirkungskreis der Gemeinde umfaßt dieselben Gebiete, welche in Deutschland den Gegenstand der Gemeindethätigkeit bilden. Organe der Gemeinde sind der Gemeindevorsteher, dem Gemeinderäthe als Gehilfen und Vertreter zur Seite stehen, für die Funktionen der Gemeindeverwaltung und der Gemeindeausschuß mit den gewöhnlichen Befugnissen der Gemeindevertretung. Die Mitglieder des Gemeindeausschusses werden von den stimmberechtigten Gemeindeangehörigen, der Gemeindevorsteher und die Gemeinderäthe von dem Gemeindeausschuß gewählt. In den Städten mit besonderer statutarischer Verfassung führt der Chef der Verwaltung den Titel Bürgermeister. Ihm steht entweder eine Anzahl von Hülfsarbeitern und Referenten, welche seine Entscheidungen vorzubereiten haben, oder ein Collegium zur Seite, an dessen Beschlußfassung er bei Acten der städtischen Verwaltung gebunden ist. Außerdem existirt eine städtische Vertretung, welche in einzelnen Orten aus ihrer Mitte noch wieder einen besonderen Ausschuß bildet. Die Bezeichnungen für diese Behörden sind außerordentlich verschieden: Magistrat, Stadtrath, Gemeinderath, Gemeindeausschuß, Stadtverordnetencollegium. Nicht selten bedeutet derselbe Ausdruck in verschiedenen Städten etwas ganz Verschiedenes.

Auch die Kronländer und Bezirke sind als Communalverbände organisirt. Die Ausübung der obrigkeitlichen Befugnisse innerhalb derselben liegt jedoch lediglich in den Händen staatlicher Berufsbeamten. Eine umfassendere Heranziehung von Elementen der Selbstverwaltung zur Erledigung dieser Angelegenheiten war in Oesterreich schon wegen des scharfen Nationalitätengegensatzes ausgeschlossen. An der Spitze der Kronländer stehen die Landeschefs, welche den Titel Statthalter oder Landespräsident führen; die ihrer Leitung unterstellte Behörde heißt Statthalterei oder Landesregierung. In den Bezirken fungiren Bezirkshauptleute mit dem entsprechenden Hilfspersonal. Sowohl die Statthaltereien und Landesregierungen als die Bezirkshauptmannschaften sind rein bureaumäßig organisirt. An Stelle der Bezirkshauptmannschaften treten in einzelnen mit eigenen Statuten versehenen Städten die Communalämter (Bürgermeister, Magistrat u. s. w.). Doch bestehen hier für die Verwaltung der Polizei oft besondere staatliche Polizeidirectionen.

Als communale Vertretungen bestehen in den Bezirken die gewählten Bezirksvertretungen, in den Kronländern die Landtage. Aus den Wahlen der ersteren gehen die Bezirksausschüsse, aus denen der letzteren die Landesausschüsse hervor. Die genannten Organe haben jedoch keinerlei obrigkeitliche Verwaltungsbefugnisse auszuüben, ihre Thätigkeit beschränkt sich auf die Verwaltung des Vermögens und der Anstalten des betreffenden politischen Verbandes. Die Mitwirkung der Landtage bei der Landesgesetzgebung bleibt hier außer Betracht.

§ 51. 4. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Eine Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht in Oesterreich seit dem Gesetze vom 22. October 1875. Die Ausübung derselben ist einem Verwaltungsgerichtshof übertragen, welcher für das ganze cisleithanische Staatsgebiet fungirt. In den unteren Instanzen bleibt Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit in einer Hand vereinigt; der Verwaltungsgerichtshof bildet nur eine oberste Cassationsinstanz für die Verfügungen der Verwaltungsorgane. Er dient dem Zweck den individuellen Rechtskreis der Staatsangehörigen gegenüber Eingriffen der Verwaltungsorgane zu schützen. Seine Zuständigkeit ist durch eine generelle Klausel geregelt; sie tritt

dann ein, wenn Jemand durch gesetzwidrige Verfügungen einer Verwaltungsbehörde in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet. Die Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofes sind ebenso wie die der deutschen Verwaltungsgerichte Berufsbeamte und haben die rechtlich geschützte Stellung der Richter. — Neben dem Verwaltungsgerichtshof übt in gewissen Fällen auch das Reichsgericht eine Verwaltungsrechtsprechung aus, in so fern denselben neben andern Functionen auch die Entscheidung über Beschwerden der Staatsbürger wegen Verletzung der ihnen durch die Verfassung gewährleisteten politischen Rechte zusteht.

§ 52. 5. Das Executivpersonal. Als Executivorgane fungiren in den einzelnen Gemeinden die Gemeinde- oder Polizeidiener und die Sicherheitswachen, für die Zwecke der Landespolizei das Gendarmeriecorps. Dieses ist ein militärisch organisirter einheitlicher Körper, der in militärischer, ökonomischer und administrativer Beziehung unter dem Ministerium für Landesvertheidigung steht.

IV.

Die Sicherheitspolizei.

Von

Max Seydel.

1. Begriff und Eintheilung der Sicherheitspolizei.

Lorenz Stein, die Verwaltungslehre. 4. Theil. Stuttgart 1867; Hermann Schulze, preuß. Staatsrecht §§ 215, 219, und Lehrbuch des deutschen Staatsrechts I. § 221 u. 225. Georg Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts I. § 46. Edgar Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts § 57.

§ 1. Die Geschichte des Begriffes, der mit dem Worte Polizei sich verbindet, ist zugleich eine Geschichte der Auffassungen, welche in der Staatswissenschaft und in der Praxis hinsichtlich der staatlichen Verwaltungsaufgaben jeweils herrschten. Anfänglich die res politicae, das Gebiet der staatlichen Thätigkeit im Gegensatze zum kirchlichen Leben bezeichnend, concentrirte sich der Ausdruck Polizei mit dem 16. Jahrhundert auf jene staatlichen Angelegenheiten, die wir jetzt unter dem Namen innere Verwaltung zusammen fassen. Die erste Aufgabe, welche der aus den Fesseln des Mittelalters sich losringende Staat auf dem Gebiete der Verwaltung zu lösen vorfand, war die Herstellung allgemeiner Sicherheit als der unumgänglichen Vorbedingung einer positiv schöpferischen Thätigkeit. So legte in Deutschland der Reichsabschied von Worms 1495 durch Schaffung eines ewigen Landfriedens den Grund zu einer gesicherten Rechtsordnung, und es entfaltete sich dann, insbesondere in den Reichspolizeiordnungen von 1530, 1548 und 1577 und den Landespolizeiordnungen, eine umfassende Verwaltungsgesetzgebung des Reiches und der Territorien. Kennzeichnend für jene ganze Entwickelung aber ist, daß selbst da, wo es sich nicht um Normen der Sicherheitspolizei, sondern um solche der sogen. Wohlfahrtspolizei handelte, die Staatsgewalt auf dem Gebiete der Verwaltung fast ausschließlich als eine gegenüber den Unterthanen geübte Zwangsgewalt erschien. So kam es, daß bis zu Ende des 18. Jahrhunderts eine Trennung zwischen den Begriffen der Polizei und der Verwaltung überhaupt nicht eintreten konnte. Erst dem modernen Staate kam es zum Bewußtsein, daß die Verwaltungsthätigkeit sich in der Handhabung staatlichen Zwanges, in der Polizei nicht erschöpfen könne, daß sie vielmehr in erster Linie eine pflegende Thätigkeit sei, die allerdings des polizeilichen Zwangs als eines schützenden und unterstützenden Mittels bedürfe. Damit hat sich die Scheidung der Begriffe Verwaltung und Polizei in dem Sinne vollzogen, daß letztere als Theil der ersteren sich darstellt. In diesem modernen Sinne ist Polizei diejenige Zwangsgewalt, durch welche der Staat sich und seine Angehörigen vor Gefährdungen durch Menschen schützt, Polizeirecht der Inbegriff derjenigen Normen, durch welche die Handhabung jener Zwangsgewalt geregelt ist.

Nach dem Gegenstande der abzuwehrendeñ Gefährdung scheidet sich die Polizei in zwei Theile. Insofern sie gegen Gefährdungen sich richtet, welche die Sicherheit des Staates oder seiner Bürger im Allgemeinen bedrohen, ist sie Sicherheitspolizei; insofern sie den Schutz bestimmter einzelner Zweige der staatlichen Regierungsthätigkeit bezielt, ist sie Verwaltungspolizei. Diese letztere ist kein selbständiges Gebiet staatlichen Wirkens, sondern bildet, nach Lorenz von Stein's treffendem Ausdrucke, „für jedes Gebiet der Verwaltung die negative Function“. Dagegen muß die Sicherheitspolizei, deren Darstellung uns hier zu beschäftigen hat, um der Selbständigkeit ihres Zweckes willen auch ein gesondertes und gesondert organisirtes Thätigkeitsgebiet für den Staat bilden. Denn sie schließt sich nicht an diese oder jene spezielle Fürsorgethätigkeit des Staates an, sondern der Schutz der staatlichen Rechtsordnung als eines Ganzen ist ihr Ziel.

Man pflegt bei der Sicherheitspolizei verschiedene Eintheilungen zu machen: so in öffentliche und Privat- oder Einzelsicherheitspolizei, in höhere und niedere Sicherheitspolizei (H. Schulze, L. v. Stein)[1]. Als höhere oder öffentliche Sicherheitspolizei wird jene bezeichnet, welche das öffentliche Recht und seine Grundlagen zu schützen hat, als niedere oder Einzelsicherheitspolizei[2]) jene, welche den Rechtszustand des Einzelnen beschirmen soll. Der systematische Werth dieser Eintheilungen steht indessen nicht außer allem Zweifel. Die Thätigkeit der Sicherheitspolizei unterscheidet sich weit weniger nach dem zu schützenden Gegenstande, als nach der Art der abzuwehrenden Bedrohung, denn die letztere ist für die Art der zu gebrauchenden polizeilichen Abwehrmittel das Nächstbestimmende. Richtiger dürfte es daher sein, als höhere Sicherheitspolizei jene zu bezeichnen, bei welcher es sich um Abwendung von Gefahren handelt, die von einer Mehrheit von Personen oder von der Einwirkung auf eine Mehrheit von Personen drohen, als niedere oder Einzelsicherheitspolizei jene, die sich gegen das einzelne sicherheitsgefährliche Individuum richtet. Dabei muß man sich aber gewärtig halten, daß auch von der Masse eine Bedrohung des Rechtszustandes des Einzelnen, auch vom Einzelnen eine Bedrohung des öffentlichen Rechts und seiner Grundlagen ausgehen kann.

Zur höheren Sicherheitspolizei im Sinne der hier erörterten Eintheilung gehört die Polizei der Vereine, Versammlungen, Volksbewegungen und der Presse; die Einzelsicherheitspolizei umfaßt die Vorschriften über die Controle und über die Beschränkungen der Bewegung des Einzelnen sowie die Waffenpolizei.

Unrichtig ist es, Sicherungsmaßregeln gegen natürliche Gefahren unter den Begriff der Sicherheitspolizei zu stellen. Der Begriff der Polizei bezieht sich allenthalben nur auf einen gegen Menschen geübten Zwang. Das Polizeirecht bezweckt, zum Schutze der persönlichen Freiheit des Einzelnen die Thätigkeit der Polizei mit gesetzlichen Schranken zu umgeben. Den Formen ihrer Aeußerung nach ist die Sicherheitspolizei theils vorbeugend, theils zurückdrängend, je nachdem ihre Maßnahmen sich gegen den Eintritt von Störungen der Sicherheit oder auf Beseitigung eingetretener Störungen richtet (police de prévention; police de répression).

Es erübrigt zum Schlusse dieser allgemeinen Erörterungen noch das Verhältniß der Sicherheitspolizei zur gerichtlichen Polizei kurz zu betrachten. Beide haben es mit demselben Gegenstande, der Wahrung der öffentlichen Sicherheit zu thun. Allein die gerichtliche Polizei bezweckt, die Bestrafung bereits geschehener Rechtsverletzungen herbeizuführen, sie steht daher im Dienste der Rechtspflege; die Sicherheitspolizei dagegen

1) Vgl. auch die Eintheilung bei G. Meyer a. a. O. I. § 46.

2) Bei L. v. Stein erscheint neben der höhern und niedern Sicherheitspolizei noch eine „Einzelpolizei“. Letztere fällt aber unter seinen Begriff der höhern Sicherheitspolizei, denn sie richtet sich gegen die Bedrohung der öffentlichen Sicherheit und Rechtsordnung durch den Einzelnen; die niedere Sicherheitspolizei (Einzelsicherheitspolizei bei H. Schulze) gegen Gefährdungen des Einzelnen.

operirt im Dienste und nach den Grundsätzen der Verwaltung. Es ist nicht zutreffend, wie Robert von Mohl (System der Präventivjustiz) gethan hat, die Sicherheitspolizei unter justizielle Gesichtspunkte zu stellen. Eine noch nicht geschehene Rechtsverletzung kann niemals Gegenstand der Justiz sein. An dieser inneren Verschiedenheit der Aufgaben ändert auch der Umstand nichts, daß vielfach dieselben Organe zugleich mit Functionen der gerichtlichen und der Sicherheitspolizei betraut sind. (Vgl. z. B. Reichs-Gerichtsverf. Ges. § 153: „Die Beamten des Polizei- und Sicherheitsdienstes sind Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft“ . . .)

Die Scheidung der gerichtlichen von der administrativen Polizei ist zuerst mit voller Schärfe im französischen Rechte vollzogen worden. Der Code d'instruction criminelle Art. 8 und 9 sagt: La police judiciaire recherche les crimes, les délits et les contraventions, en rassemble les preuves et en livre les auteurs aux tribunaux chargés de les punir. — La police judiciaire sera exercée sous l'autorité des cours impériales . . .

Die Unterstellung der gerichtlichen Polizei unter die Organe der Justiz („Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft“) ist auch im deutschen Gerichtsverfassungsgesetze (§ 153) und der deutschen Strafproceßordnung (§§ 98, 105, 156, 157, 159, 161, 187) zur Durchführung gelangt[3]).

2. Die Polizei der Vereine und der Versammlungen.

§. 2. Die Freiheit der Vereine und Versammlungen gilt mit Recht als eines der wesentlichen Kennzeichen eines freien Staatslebens. Es handelt sich hierbei um eine Bethätigung der individuellen Willensfreiheit auf dem Gebiete gemeinsamer Interessen. Der Staat, der hier eine unbedingte Repression üben wollte, würde einerseits einer werthvollen Mitwirkung bei Erreichung seiner Aufgaben sich berauben, andererseits Gefahr laufen, daß der öffentlich unterdrückte Associationstrieb im Geheimen um so bedenklicher sich entwickelt. Indessen läßt sich nicht verkennen, daß auch aus öffentlichen Vereinigungen unter Umständen dem Staate eine schwere Gefährdung erwachsen kann. Nur werden gemeinhin solche Erscheinungen nicht Ursache, sondern Wirkungen des Uebels sein[4]).

Unter Verein ist im Allgemeinen jede freiwillige und auf die Dauer berechnete Verbindung einer Personenmehrheit zu verstehen, die auf gemeinsame und einheitliche Verfolgung irgend eines Zweckes gerichtet ist[5]). Die Vereine für wirthschaftliche Zwecke haben im Allgemeinen mit der Sicherheitspolizei nur wenig Berührung. Polizeilich ist vornehmlich der Unterschied zwischen politischen und nicht politischen Vereinen von Bedeutung. Erstere sind solche, welche auf politische Beeinflussung des Volkes oder auf Erzielung politischer Wirkungen gerichtet sind, mag es sich nun um Verwirklichung irgend eines politischen Programmes oder um einen concreten einzelnen Zweck handeln. Die Ziele der nicht politischen Vereine können die verschiedensten sein; sie haben vom polizeirechtlichen Standpunkte nur das negative Merkmal gemein, daß sie sich nicht mit staatlichen Angelegenheiten befassen.

Die Vereinsfreiheit hat selbstverständlich überall Eine naturgemäße Grenze. Durch die Vereinigung können die Staatsangehörigen die Sphäre ihrer Handlungsfreiheit gegenüber dem Staate nicht erweitern. Was dem Einzelnen nicht erlaubt ist, kann auch dem

3) Vgl. Genzmer, die Thätigkeit der Polizei in Strafsachen auf Grund der Reichsjustizgesetze und des preußischen Landesrechtes, Berlin 1881; Höfling, die Polizeibehörden in ihrer Thätigkeit als Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft und als Polizeirichter, Leipzig 1881; Ortloff, Lehrbuch der Criminalpolizei auf Grund der deutschen Reichsgesetze, Leipzig 1881.

4) Vgl hieher Bluntschli, Lehre vom modernen Staat II. S. 654.

5) Vgl. Preuß Allg. Landrecht Th. II. Tit. 6 § 1: „Unter Gesellschaft überhaupt werden Verbindungen mehrerer Mitglieder des Staats zu einem gemeinschaftlichen Endzwecke verstanden.“

Vereine nicht gestattet sein. Er wird weder Zwecke sich setzen noch Mittel zur Anwendung bringen dürfen, die entweder überhaupt nicht erlaubt oder nur der öffentlichen Gewalt vorbehalten sind.

Der Verein wird ferner mit Rücksicht darauf, daß die Coalition einer Mehrzahl eine größere Gefährdung der öffentlichen Ordnung und des öffentlichen Wohls unter Umständen bewirken kann, als das nicht einheitlich bestimmte Handeln der Einzelnen, jenen staatlichen Normen sich unterwerfen müssen, welche im Interesse der Controle, der vorbeugenden Polizei, nöthig sind.

Dagegen darf es der Gesichtspunkt der Vereinspolizei nicht sein, alle Bestrebungen zu verhindern, welche den jeweiligen Regierungsauffassungen nicht entsprechen, oder gar die politischen Vereine grundsätzlich zu verpönen. Denn der Staat, der die Freiheit der Meinungs-Aeußerung und -Bethätigung überhaupt achten will, muß sie auch achten, wenn sie in dieser Form ihm entgegen tritt.

Die modernen Verfassungsstaaten haben denn auch durchweg den Grundsatz der Vereinsfreiheit anerkannt[6]).

Die Entwickelung des Vereinsrechts und dessen jetzige Gestaltung soll im Folgenden kurz betrachtet werden.

§ 3. Im Mittelalter waltete der Grundsatz der Vereinsfreiheit, der in Deutschland nur allmählig und verhältnißmäßig spät eine Einschränkung durch Ausbildung eines polizeilichen Verbietungsrechtes erhielt. Das Eindringen des römischen Rechtes bewirkte an diesem Stande der Dinge eine völlige Umgestaltung[7]). Es gelangte der Satz zur Geltung, daß ein Verein, um bestehen zu dürfen, obrigkeitliche Genehmigung brauche. Eine Folge dessen war, daß geheime Verbindungen als unbedingt strafbar erscheinen mußten. Nicht minder lag es im Wesen des mehr und mehr sich ausbildenden Polizeistaates, der in den Unterthanen lediglich willenlose Objecte der staatlichen Fürsorge erblickte, daß er den politischen Vereinen feindlich entgegen trat. Und so erscheint denn insbesondere das 18. Jahrhundert als die Periode der staatlichen Unterdrückung des Vereinslebens[8]).

Die Gesetzgebung hielt in Deutschland bis zum Jahre 1848 daran fest, daß gegen politische Vereine und Versammlungen möglichste Repression zu üben sei. Bald nachdem die belgische Constitution den Grundsatz der vollen Vereinsfreiheit anerkannt hatte, sprach ein Beschluß des deutschen Bundestages vom 8. Juli 1832 das unbedingte Verbot der politischen Vereine aus[9]). Außerordentliche Volksversammlungen und Volksfeste sollten nur mit polizeilicher Genehmigung statthaft und politische Reden bei denselben ausgeschlossen sein.

Eine mildere Behandlung erfuhren die nichtpolitischen Vereine; in den meisten, wenn

6) Vgl. außer dem im Folgenden näher zu behandelnden Rechte Deutschlands, Oesterreichs, Englands, Frankreichs und Italiens noch: belgische Verfassung § 20, welche die Vereinsfreiheit und das Verbot von Präventivmaßregeln ausspricht; holländ. Verf. § 10 Vereinsfreiheit vorbehaltlich gesetzlicher Beschränkungen mit Rücksicht auf die öffentliche Ordnung; schweiz. Verfassung von 1848 Art. 46 und von 1874 Art. 56: „Die Bürger haben das Recht, Vereine zu bilden, sofern solche weder in ihrem Zweck noch in den dafür bestimmten Mitteln rechtswidrig oder staatsgefährlich sind. Ueber den Mißbrauch dieses Rechtes trifft die Cantonalgesetzgebung die erforderlichen Bestimmungen."

7) Vgl. hieher Otto Gierke, das deutsche Genossenschaftsrecht, insbesondere Band III. und über letztern den Aufsatz von Sohm in Schmoller's Jahrb. für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft VI. (1882) S. 803.

8) Preuß Allg. Landrecht Th. II. Tit. 6 § 3: Gesellschaften, deren Zweck und Geschäfte der gemeinen Ruhe, Sicherheit und Ordnung zuwiderlaufen, sind unzulässig und sollen im Staate nicht geduldet werden. § 4: Auch an sich nicht unzulässige Gesellschaften kann der Staat verbieten, sobald sich findet, daß dieselben andern gemeinnützigen Absichten oder Anstalten hinderlich oder nachtheilig sind. Dazu Th. II. Tit. 20. § 185 über heimliche Verbindungen. Das Edikt vom 20. Oktober 1798 untersagte die politischen Vereine gänzlich.

9) Vgl. dazu Zirkel, das Associationsrecht der Staatsbürger, 1834.

auch nicht in allen deutschen Staaten, waren sie ohne polizeiliche Genehmigung zugelassen.

Einen Umschwung in der Gesetzgebung markirten die deutschen Grundrechte von 1849, in welche auch die Vereins- und Versammlungsfreiheit Aufnahme fand. Die nach 1849 entstandenen deutschen Landesverfassungen schlossen sich diesem Vorbilde an. Für die Landesgesetze, welche die polizeiliche Regelung des Vereins- und Versammlungswesens bezweckten, diente das französische Vereinsgesetz vom 28. Juli 1848, das in Frankreich selbst nur kurzen Bestand hatte, theilweise als Muster. Es gilt dies insbesondere von den im Jahre 1850 erlassenen Vereinsgesetzen der Königreiche Preußen[10]), Bayern und Sachsen. Ein Bundestagsbeschluß vom 13. Juli 1854 suchte zu bewirken, daß die Zügel der Vereins- und Versammlungspolizei straffer angezogen würden[11]). Der Beschluß erlangte jedoch nicht in allen Staaten Geltung. Von den Königreichen führten Hannover und Württemberg denselben ein, doch wurde er 1864 wieder außer Kraft gesetzt. Geltendes Recht ist er noch in Hessen, Oldenburg und einigen Kleinstaaten. Baden hat durch Gesetz vom 21. November 1876 das Vereins- und Versammlungsrecht nach sehr liberalen Grundsätzen geregelt[12]).

Nach Art. 4 Ziff. 16 der deutschen Reichsverfassung ist das Reich zuständig, gesetzliche Bestimmungen über das Vereinswesen zu treffen. Doch hat das Reich nur vereinzelte Normen auf diesem Gebiete erlassen[13]).

Die Grundzüge unseres modernen Vereins- und Versammlungsrechtes sind folgende:

Unbedingt verboten sind Vereine, deren Dasein, Verfassung oder Zweck vor der Staatsregierung geheim gehalten werden soll, ferner solche, in welchen gegen unbekannte Obere Gehorsam oder gegen bekannte Obere unbedingter Gehorsam versprochen wird, endlich solche, zu deren Zwecken oder Beschäftigungen es gehört, Maßregeln der Verwaltung oder die Vollziehung von Gesetzen durch ungesetzliche Mittel zu verhindern oder zu entkräften (R.St.Gb. §§ 128, 129). Im Uebrigen steht es den Staatsangehörigen, vorbehaltlich der aus dem öffentlichen Dienstrechte sich ergebenden Beschränkungen[14]), frei, Vereine ohne vorgängige polizeiliche Erlaubniß zu bilden.

10) Für Preußen vgl. L. v. Rönne, das Staatsrecht der preußischen Monarchie, 4. Aufl., II. S. 184 ff.

11) Der wesentliche Inhalt des Bundestagsbeschlusses ist folgender: „In allen deutschen Bundesstaaten dürfen nur solche Vereine geduldet werden, die sich darüber genügend auszuweisen (!!) vermögen, daß ihre Zwecke mit der Bundes- und Landesgesetzgebung im Einklange stehen und die öffentliche Ordnung und Sicherheit nicht gefährden." Die Vereine sind daher fortwährender Controle zu unterstellen. „In Beziehung auf politische Vereine insbesondere muß, sofern derartige Vereine nicht nach Maßgabe der Landesgesetzgebung überhaupt untersagt sind (!), oder doch einer für jeden Fall besonders zu ertheilenden obrigkeitlichen Genehmigung bedürfen, die betreffende Staatsregierung sich in der Lage befinden, nach Maßgabe der Umstände besondere vorübergehende Beschränkungen und Verbote erlassen zu können." Minderjährige, Lehrlinge und Schüler dürfen sich an politischen Vereinen nicht betheiligen. Jede Verbindung politischer Vereine mit andern Vereinen ist unstatthaft. „In allen Bundesstaaten muß der Landesregierung nicht nur das Recht zustehen, die Versammlungen solcher Vereine, welche, ohne im Besitze einer besonderen staatlichen Anerkennung bezw. Genehmigung zu sein, sich mit öffentlichen Angelegenheiten beschäftigen, obrigkeitlich überwachen zu lassen, sondern es muß den betreffenden obrigkeitlichen Abgeordneten auch überall die Befugniß eingeräumt werden, jede Versammlung eines solchen Vereins aufzulösen, sofern entweder die ihren Zusammentritt bedingenden Förmlichkeiten nicht beobachtet worden sind, oder aber der Inhalt der Verhandlungen eine in der Nothwendigkeit der Aufrechthaltung der Gesetze, sowie der öffentlichen Sicherheit und Ordnung begründete Veranlassung bietet." Versammlungen und Vereine der bewaffneten Macht sind verboten. „Im Interesse der gemeinsamen Sicherheit verpflichten sich sämmtliche Bundesregierungen ferner, die in ihren Gebieten etwa noch bestehenden Arbeitervereine und Verbindungen, welche politische, socialistische oder communistische Zwecke verfolgen, binnen 2 Monaten aufzuheben und die Neubildung solcher Verbindungen bei Strafe zu verbieten."

12) Eine Sammlung der einschlägigen deutschen Gesetze enthält die Schrift von Hermann Lisco, die deutschen Vereinsgesetze. 2. Aufl. Berlin 1881.

13) Vgl. die Zusammenstellung bei E. Löning a. a. O. S. 272.

14) Vgl. insbesondere § 49 des Reichs-Militärgesetzes vom 2. Mai 1874, wonach den zum

In Bezug auf die polizeiliche Behandlung werden politische und nichtpolitische Vereine unterschieden. Die ersteren müssen Statuten und Vorstände haben und dürfen mit anderen Vereinen nicht in organische Verbindung treten [15]). Sie dürfen gewisse Personen wie Frauen, Minderjährige, Militärpersonen ꝛc. nicht aufnehmen. Sie haben innerhalb bestimmter Frist (meist 3 Tage) der Polizeibehörde ihre Statuten und deren Abänderungen, sowie ein Verzeichniß der Vorstandsmitglieder (in Preußen und Sachsen auch der Vereinsmitglieder) vorzulegen. Die nichtpolitischen Vereine sind im Allgemeinen von polizeilichen Beschränkungen frei, doch wird in Bayern bei organisirten Vereinen, solche ausgenommen, „welche unter den Begriff von civilrechtlichen oder Handelsgesellschaften fallen", Anzeige gefordert.

In den meisten deutschen Staaten kommt der Polizeibehörde gegenüber den Vereinen ein Verbietungsrecht zu, dessen Handhabung so ziemlich in das behördliche Ermessen gestellt ist. Das preußische Recht dagegen gesteht der Polizeibehörde durchweg nur die Befugniß vorläufiger Schließung der Vereine zu, während das definitive Verbot lediglich vom Richter ausgesprochen werden kann.

Das badische Vereinsrecht steht auf einem wesentlich freieren Standpunkte als die eben dargelegten Normen. Es fordert Staatsgenehmigung für bewaffnete Vereine mit militärischer Einrichtung oder zu militärischen Uebungen. Es gestattet der Polizeibehörde, aus Gründen der öffentlichen Wohlfahrt Informationen über bestehende Vereine zu verlangen, statuirt aber keinerlei Anzeigepflicht. Das Ministerium des Innern kann Vereine verbieten, welche den Staatsgesetzen oder der Sittlichkeit zuwiderlaufen, oder den Staat, oder die öffentliche Sicherheit gefährden; es kann aus gleichem Grunde die Theilnahme an auswärtigen Vereinen oder die Verbindung inländischer Vereine mit solchen untersagen.

Noch liberaler ist das württembergische Recht. Es fordert gleichfalls für bewaffnete Vereine Genehmigung, von politischen Vereinen mit Statuten Statutenvorlage, von andern Vereinen nur auf Verlangen der Regierung. Ein Auflösungsrecht ist nicht gesetzlich ausgesprochen, wird aber als selbstverständlich angenommen, wenn ein Verein rechtswidrige Zwecke verfolgt oder die Statutenvorlage verweigert. Im Uebrigen ist das Vereinswesen vollständig frei [16]).

Im Allgemeinen wird man das badische Vereinsgesetz als das relativ befriedigendste bezeichnen können. Die Unterscheidung zwischen politischen und nichtpolitischen Vereinen wird am Besten preisgegeben. Es genügt ein polizeiliches Verbietungsrecht gegenüber allen Vereinen unter gesetzlich bestimmten Voraussetzungen. Bei Normirung der Letzteren ist thunlichste Präcision zu verlangen. Indessen wird auch bei schärfster Formulirung der Verbietungsgründe das behördliche Ermessen nie völlig ausgeschlossen werden können. Den Forderungen des Rechtsstaates entspricht es dabei, die endgiltige Entscheidung über die Schließung der Vereine in die Hand des Richters zu legen, wie dies das preußische Recht thut. Die Befugniß der Polizeibehörde, vorläufige Maßnahmen bis zu erfolgter richterlicher Entscheidung zu treffen, ist hier der Natur der Sache nach unentbehrlich.

Bei einem freisinnig gestalteten Vereinsrechte wird sich allerdings unter Umständen die Nothwendigkeit herausstellen, gegenüber außerordentlichen Verhältnissen außerordentliche gesetzgeberische Maßnahmen zu treffen.

In Deutschland ist ein Ausnahmerecht vorübergehender Natur von Reichswegen durch das Socialistengesetz vom 21. Oktober 1878 [17]) für socialdemokratische

activen Heere gehörigen Militärpersonen die Theilnahme an politischen Vereinen verboten ist.

15) Von letzterer Bestimmung möchte man fast sagen, daß sie nur so lange wirksam ist, als sie nicht nothwendig ist. Sie ist ungemein leicht zu umgehen.

16) Württ. Pol.St.Gb. Novelle Art. 9, O. v. Sarwey, württ. Staatsrecht I. S. 214 f.

17) Verlängert bis zum 30. September 1886; vgl. Gesetze vom 31. Mai 1880 u. 28. Mai 1884.

und dgl. Vereine geschaffen worden [18]).

Das Socialistengesetz [19]) ist unter dem Eindrucke der Attentate entstanden, welche wiederholt das Leben des deutschen Kaisers bedroht hatten. Die nach dem ersten Mordanfalle gemachte Vorlage hatte der Reichstag abgelehnt; als die Vorlage nach dem zweiten Attentate bei dem neu gewählten Reichstage wieder eingebracht wurde, fand sie Annahme. Das Gesetz ist ein Ausnahmegesetz in der schärfsten Bedeutung des Wortes. Es stellt, in der Absicht die Weiterverbreitung der socialistischen und verwandten Parteien zu verhindern, diese Parteien und ihre Anhänger hinsichtlich des Vereins-, Versammlungs-, Aufenthalts- und Preßpolizeirechts, zum Theil auch hinsichtlich des Gewerberechts außerhalb des gemeinen Rechtes. Es legt die Handhabung seiner Bestimmungen wesentlich in das Ermessen der Polizeibehörden.

Bezüglich des Vereinswesens wird bestimmt [20]):

Vereine und Verbindungen jeder Art, welche durch socialdemokratische, socialistische oder communistische Bestrebungen den Umsturz der bestehenden Staats- oder Gesellschaftsordnung bezwecken, sind zu verbieten. Dasselbe gilt von Vereinen und Verbindungen, in welchen solche Bestrebungen in einer den öffentlichen Frieden, insbesondere die Eintracht der Bevölkerungsklassen gefährdenden Weise zu Tage treten. Das Verbot erläßt die Landespolizeibehörde, gegen ausländische Vereine der Reichskanzler mit Wirkung für das Bundesgebiet [21]). Hiegegen kann Beschwerde an eine Reichscommission ergriffen werden, die vom Bundesrathe aus vier seiner Mitglieder und fünf Mitgliedern der höchsten deutschen Gerichte gebildet wird [22]).

§. 4. Das österreichische Vereinsrecht [23]) ist wesentlich strenger als das deutsche. Es verlangt von allen Vereinen vorgängige detaillirte Anzeige und Einreichung der Statuten. Die Landesstelle kann den Verein nach Ermessen untersagen, wenn sie ihn nach Zweck und Einrichtung rechtswidrig oder staatsgefährlich findet. Diese Untersagung muß innerhalb 4 Wochen nach der Anzeige erfolgen. Erst nach Ablauf der Frist oder früher erfolgter Genehmigung kann der Verein seine Thätigkeit beginnen. Mitgliederaufnahmen und Vereinsversammlungen, welch letztere polizeilich beaufsichtigt werden können, sind anzuzeigen, die Rechenschaftsberichte bei der Behörde einzureichen. Der Verein kann wegen Fassung gesetzwidriger Beschlüsse oder Ueberschreitung seines statutenmäßigen Wirkungskreises aufgelöst werden, ferner „wenn er den Bedingungen seines rechtlichen Bestandes nicht mehr entspricht". Politische Vereine müssen einen Vorstand von 5—10 Mitgliedern haben, sie dürfen Ausländer, Frauen und Minderjährige nicht aufnehmen, sie dürfen keine Vereinsabzeichen tragen. Politische Vereine dürfen unter einander weder in organische Verbindung noch in Verkehr treten.

Das englische Recht verbietet ungesetzliche Vereine, unlawful assemblies d. h. solche, welche gewaltsame Friedensstörungen oder sonstige gesetzwidrige Akte bezwecken, dann, abgesehen von einigen Specialbestimmungen, politische Vereine, welche mit anderen durch Commissionen oder Abgesandte in Verbindung treten (Affiliationen) [24]). Es ist bekannt, welche bedeutende Rolle gerade in England das politische Vereinswesen gespielt hat. Trotz

18) Auch in Oesterreich beschäftigt man sich mit dem Erlasse eines ähnlichen Gesetzes.

19) Materialien und Commentar von (Gareis) in den Annalen des Deutschen Reichs 1879 S. 27 ff., 161 ff., 225 ff., 285 ff.

20) § 1 des Ges.; über Genossenschaften, Hilfskassen und Kassenvereine §§ 2 ff.

21) § 6 des Ges. Auch die Hergabe von Räumlichkeiten für verbotene Vereine ist als Vergehen strafbar, § 19.

22) § 26 des Ges.

23) Ges. über das Vereinsrecht v. 15. November 1867. — Die österreichischen Grundrechte v. 1849 § 7 hatten die volle Vereinsfreiheit für alle nicht rechtswidrige noch staatsgefährliche Vereine proclamirt. Sehr reactionär war das Vereinsgesetz von 1852, das alle Vereine verbot, deren Zweck „in den Bereich der Gesetzgebung oder öffentlichen Verwaltung fällt", und für alle anderen Vereine polizeiliche Genehmigung forderte.

24) Gneist, englisches Verwaltungsrecht III. Aufl., II. S. 753.

des mitunter schweren Mißbrauches des Vereinsrechtes hat sich doch die Gesetzgebung niemals zu einer erheblichen Einschränkung entschlossen.

In Frankreich proclamirte die Constitution von 1791 den Grundsatz der Vereins- und Versammlungsfreiheit, und nur die geheimen Gesellschaften wurden durch das Decret vom 29. September 1791 verboten. Jedoch schon die Verfassung des Jahres III. brachte mit dem Sturz der Clubherrschaft [25]) das Verbot aller politischen Vereine [26]). Der Code pénal aber bestimmt in Art. 291 [27]): „Eine gesellschaftliche Vereinigung von mehr als 20 Personen, die zum Zwecke hat, alle Tage oder an gewissen bestimmten Tagen sich zu versammeln, um sich mit religiösen, literarischen, politischen oder anderen Gegenständen zu beschäftigen, darf sich nur mit Genehmigung der Regierung und unter den Bedingungen bilden, welche die Staatsgewalt der Gesellschaft aufzulegen belieben mag" [28]).

Diese Bestimmungen, die unter der Restauration und trotz der vorhergegangenen heftigen Anfechtungen auch unter dem Julikönigthum aufrecht erhalten blieben, wurden zur Zeit des letzteren dadurch zu umgehen gesucht, daß revolutionäre Verbindungen sich in Gruppen von weniger als 20 Mitgliedern vereinigten. Das Gesetz über die Associationen vom 10. April 1834 trat dem durch die Bestimmung entgegen, daß die Vorschrift des Code pénal auch dann anwendbar sei, wenn die Vereine sich in Sectionen von zwanzig und weniger Personen theilen und wenn sie sich nicht täglich oder an bestimmten Tagen versammeln. Die polizeiliche Erlaubniß wurde als jeder Zeit widerruflich erklärt. Die Republik brachte im Jahre 1848 die Vereinsfreiheit, erließ aber schon unterm 28. Juli 1848 ein nicht gerade freisinniges Decret über die Clubs [29]). Ein napoleonisches Decret vom 25. März 1852 hob das Decret von 1848 mit Ausnahme des auf das Verbot geheimer Gesellschaften bezüglichen Art. 13 wieder auf und setzte die schärferen Bestimmungen der Art. 291—294 des Code pénal und der Art. 1—3 des Gesetzes vom 10. April 1834 neuerdings in Kraft [30]).

Diese Bestimmungen bilden noch jetzt das geltende Recht. Denn die Gesetze vom 6. Juni 1868 und 30. Juni 1881 beziehen sich auf die Versammlungen (réunions), nicht auf die Vereine (associations). Letztere blieben an die polizeiliche Genehmigung gebunden [31]). Ein neues Vereinsgesetz steht noch aus [32]).

25) Gefördert war dieselbe durch die Bestimmungen der beiden Gesetze vom 13. Juni u. 25. Juli 1793, die, unter gänzlicher Freigabe der sociétés populaires, diese letzteren durch exorbitante Strafbestimmungen gegen polizeiliche Eingriffe schützten.

26) Art. 300, 361, 362. Vgl. auch die Ges. vom 25 vendémiaire III über das Verbot der Verbindungen zwischen Vereinen und vom 6 fructidor III über die Auflösung der Clubs.

27) Vorbild für Art. 292 ff. des Code war das Decret vom 7 thermidor V. Vgl. dazu auch das Ges. vom 19 fructidor V gegen die königliche Verschwörung Art. 36 u. 37.

28) Dazu Code pénal Art. 292—294. Diese französischen Normen nebst dem ergänzenden Gesetze vom 10. April 1834 gelten noch in Elsaß-Lothringen.

29) Anzeige 24 Stunden vorher beim Maire und Präfekten. Die Clubs müssen unbeschränkt öffentlich sein. »Pour assurer cette publicité, un quart au moins des places sera reservé aux citoyens étrangers au club.« Ausschluß von Frauen und Minderjährigen. Die Sitzungen dürfen nicht über die Polizeistunde dauern. Ueber dieselben muß Protokoll geführt werden. Ueberwachung durch einen Beamten ist zuläßig. Aeußerungen in einem Club werden wie Aeußerungen an einem öffentlichen Orte behandelt. Unstatthaft sind Discussionen und Anträge gegen die öffentliche Ordnung und die guten Sitten, Aufforderung zu strafbaren Handlungen, persönliche Denunciationen und Angriffe. Jede Art Verbindung zwischen Clubs ist verboten. Die Schließung der Clubs kann durch die Gerichte verfügt werden. Nichtpolitische Vereine können geheim sein, sind aber — ausgenommen associations industrielles ou de bienfaisance — anzeigepflichtig.

30) Diese gesetzlichen Bestimmungen gelten noch in Elsaß-Lothringen.

31) Das Gesetz vom 30. Juni 1881 sagt in Art. 7: Les clubs demeurent interdits, meint aber nur, daß es bei dem bestehenden Rechte bleibt, d. h. daß die Vereine nach Maßgabe der oben dargestellten Bestimmungen ohne polizeiliche Genehmigung verboten sind. Vgl. Batbie, droit public et administratif, 2 éd, 1885, II p. 419.

32) Inzwischen hat ein Gesetz vom 13. März 1884 die syndicats d'ouvriers et de patrons von den Bestimmungen der Art. 292—294 des Code pénal befreit.

Die italienische Verfassung [33]) spricht, ohne zwischen Vereinen und Versammlungen (riunioni ed assembramenti) zu unterscheiden, den Bürgern die Befugniß zu, sich friedlich und ohne Waffen zu vereinigen (adunarsi), unter Beobachtung der Gesetze, welche die Ausübung dieses Rechts im öffentlichen Interesse regeln. Eine polizeiliche Einmischung ist bei Zusammenkünften an nicht öffentlichen Orten nur statthaft im Falle eines flagrante reato, dann gegenüber Personen, die von den Strafgesetzen als verdächtig erklärt sind, endlich bei dringendem Verdachte, daß etwas gegen die öffentliche Sicherheit geplant werde [34]).

Die belgische Verfassung [35]) verbietet allgemein, die Gesellschaften vorbeugenden Maßregeln zu unterwerfen.

§ 5. Das Versammlungsrecht hat sich in engem Zusammenhange mit dem Vereinsrechte entwickelt, wie denn auch die Gesichtspunkte für die grundsätzliche Zulassung der Versammlungsfreiheit und ebenso im Wesentlichen für die Bemessung der polizeilichen Beschränkungen derselben, die nämlichen sind wie beim Vereinsrechte. Die Vereinsversammlungen unterliegen daher im Allgemeinen denselben Normen wie die übrigen Versammlungen. Das Versammlungsrecht ist vielfach mit dem Vereinsrechte zugleich in Einem Gesetze geregelt.

Den leitenden Gedanken des Versammlungsrechtes hat die französische Constitution von 1791 formulirt. Sie sichert la liberté aux citoyens de s'assembler paisiblement et sans armes en satisfaisant aux lois de police.

In Deutschland war vor dem Jahre 1848 die Versammlungsfreiheit ebenso wenig anerkannt, wie die Vereinsfreiheit. Hatte doch der Bundesbeschluß vom 5. Juli 1832 öffentliche politische Reden, also politische Versammlungen einfach als unstatthaft erklärt.

Die Versammlungsfreiheit wurde, nachdem sie zuerst schon thatsächlich geübt worden war, in den deutschen Grundrechten von 1848 (Art. 8) ausgesprochen. „Die Deutschen haben das Recht, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln, einer besonderen Erlaubniß dazu bedarf es nicht. Volksversammlungen unter freiem Himmel können bei dringender Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit verboten werden."

Die in diesen Sätzen liegende politische Errungenschaft war im Ganzen eine bleibende.

Nach dem in den meisten deutschen Staaten (insbesondere Preußen, Bayern, Sachsen [36]) geltenden Rechte sind die Versammlungen folgenden Bestimmungen unterworfen.

Versammlungen unter freiem Himmel und öffentliche Aufzüge bedürfen entweder polizeilicher Genehmigung oder sie sind anzuzeigen und können bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit verboten werden. Am Landtagssitze und innerhalb eines bestimmten Umgebungsrayons (in Preußen auch am königlichen Residenzort und in dessen Umgebung) dürfen solche Versammlungen nicht stattfinden.

Sonstige Versammlungen müssen, wenn in denselben öffentliche Angelegenheiten erörtert werden sollen, 24 Stunden vorher der Polizeibehörde angemeldet werden, nach bayerischem Rechte nur dann, wenn öffentliche oder allgemeine Einladungen dazu ergehen [37]).

Genehmigungs- oder anzeigepflichtige Versammlungen kann die Polizeibehörde durch einen Commissär überwachen lassen. Letzterer hat bei vorkommenden Gesetzwidrigkeiten das Recht der Auflösung [38]).

33) Statuto fondamentale, 4 marzo 1848, art. 32.

34) Vgl. F. Triaca, elementi di diritto amministrativo, Milano 1884, p. 52 seg

35) Art. 20.

36) Vgl. die oben erwähnten Gesetze und Preuß. Verfassung Art. 29.

37) Ausnahmen zu Gunsten hergebrachter kirchlicher 2c. Umzüge, Leichenzüge, Hochzeitsversammlungen u. dgl.

38) Die betreffenden Bestimmungen leiden allerdings zumeist an dem Fehler, daß sie die Voraussetzungen der Auflösung nicht hinreichend präcisiren. Es würde wohl genügen, das Auflösungsrecht für den Fall der Verletzung von Formvorschriften und der Aufforderung zu strafbaren Handlungen, bezw. der Berathung über solche zu geben.

Auf einem wesentlich freieren Standpunkte steht die Gesetzgebung in Württemberg, Baden und Hessen. Dieselbe kennt Beschränkungen überhaupt nur für Volksversammlungen, d. h. solche welche öffentlich und für jedermann zugänglich sind. Das württembergische Recht [39]) gibt allen Staatsbürgern die Befugniß, sich ohne polizeiliche Erlaubniß zu versammeln. Versammlungen zur Besprechung öffentlicher Angelegenheiten sind vorher öffentlich bekannt zu machen oder der Ortspolizeibehörde anzuzeigen. Die Befugniß der Staatsgewalt, gesetzwidrige oder gefährliche Versammlungen zu verbieten oder aufzulösen, wird als selbstverständlich erachtet. Das hessische und badische Recht [40]) gehen etwas weiter. Sie verlangen Zutritt für einen Vertreter der Staatsbehörde, bei Volksversammlungen unter freiem Himmel Anzeige 48 Stunden vorher. Sie lassen Verbot oder Auflösung aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Sittlichkeit sowie bei Zuwiderhandlungen gegen die Gesetze zu.

Das Socialistengesetz hat auch hinsichtlich des Versammlungsrechtes Ausnahmebestimmungen. Versammlungen, in welchen socialistische rc. Bestrebungen zu Tage treten, sind durch die Polizeibehörde aufzulösen; Versammlungen, von denen durch Thatsachen die Annahme gerechtfertigt ist, daß sie zur Förderung solcher Bestrebungen bestimmt sind, sind zu verbieten [41]).

§ 6. Das österreichische Recht [42]) ist ziemlich ähnlich wie das der Königreiche Preußen, Bayern und Sachsen ausgebildet. Bemerkenswerth ist die Bestimmung, daß Ausländer weder als Unternehmer noch als Ordner oder Leiter einer Versammlung zur Verhandlung öffentlicher Angelegenheiten auftreten dürfen.

In England besteht keine Beschränkung der Versammlungsfreiheit, sondern nur das Recht des Einschreitens gegen aufrührerische Versammlungen. Diese Bestimmungen sind bei Erörterung der Polizei der Volksbewegungen zu betrachten [43]).

Was Frankreich anlangt, so findet sich die Versammlungsfreiheit, deren in der Erklärung der Menschenrechte noch nicht gedacht ist, zuerst in der Constitution von 1791, wie oben angegeben, erwähnt, und dann wieder in der Verfassung von 1848 (Art. 8) festgestellt [44]). Das napoleonische Gesetz vom 6. Juni 1868 [45]) fordert für öffentliche Versammlungen Anzeige, die drei Tage vorher zu erstatten ist und von sieben im Besitz der bürgerlichen und politischen Rechte befindlichen Ortseingesessenen unterzeichnet sein muß [46]). Versammlungen zur Behandlung politischer und religiöser Fragen bedürfen der Genehmigung, Versammlungen unter freiem Himmel sind verboten. Wählerversammlungen können von ausgeschriebener Wahl bis zum 5. Tage vor Eröffnung des Scrutiniums stattfinden. Sie sind 24 Stunden vorher anzumelden. Nur die Wähler des Wahlkreises und die Candidaten können den Versammlungen beiwohnen. Sie müssen, um zugelassen werden zu können, Namen, Stand und Wohnort angeben. Die Präfecten können jede Versammlung vertagen (ajourner), von der sie glauben, sie werde die Ordnung stören oder die öffentliche

39) Ges. vom 2. April 1848, Verordnung vom 24. December 1864, O. v. Sarwey, württemb. Staatsrecht I. S. 213 f.

40) Ges. vom 16. März 1848, bezw. 21. November 1867.

41) Soc.Ges. §§ 9, 10 Die Hergabe von Räumlichkeiten für eine verbotene Versammlung wird als Vergehen gestraft § 18.

42) Ges. über das Versammlungsrecht vom 15. November 1867. Vgl Ulbrich, Lehrb. des österr. Staatsrechts S. 478 f.

43) Vgl. R. Gneist, engl. Verwaltungsrecht, 3. Aufl., II. S. 752. Unter Georg III wurden Versammlungen unter freiem Himmel zuerst verboten, dann mit der Verpflichtung zur Anzeige gestattet. 36 Geo. III. c. 8, 37 Geo. III. c. 79.

44) Discussionen über den Bestand des Versammlungsrechtes in der Deputirtenkammer (8. Februar u. ff., dann 21. Februar 1848) gingen dem Sturz des Julikönigthums vorher. Die Regierung hatte zur Einschränkung der Versammlungen auf ein Ges. vom 24. August 1790 sich gestützt. Letzteres Gesetz wurde übrigens auch nach 1848 als fortbestehend erklärt. Vgl. auch Ges. vom 13. Juni 1849.

45) Loi relative aux réunions publiques. Dasselbe gilt auch in Elsaß-Lothringen.

46) Die Anzeige muß u. A. l'object spécial et déterminé de la réunion angeben.

Sicherheit gefährden. Endgiltige Verbote können nur durch Entscheidung des Ministers des Innern erfolgen. Erlaubte Versammlungen dürfen nicht über die Polizeistunde dauern. Sie müssen ein Bureau, bestehend aus einem Präsidenten und mindestens zwei Beisitzern; haben, welche die Ordnung aufrecht zu erhalten haben. Ein staatliches Aufsichtsorgan kann bei der Versammlung anwesend sein, mit dem Recht der Auflösung, wenn das Bureau trotz Verwarnung Gegenstände erörtern läßt, die nicht zur Tagesordnung gehören, oder wenn die Versammlung tumultuarisch wird.

Das nunmehr geltende Gesetz vom 30. Juni 1881 [47]) hat mit den früheren Traditionen gebrochen. Es spricht den Grundsatz der Versammlungsfreiheit aus, mildert die Formalitäten der Anzeigepflicht [48]) und befreit die politischen Versammlungen von der Nothwendigkeit polizeilicher Genehmigung. Den Wählerversammlungen können auch die Mitglieder beider Kammern und ein Vertreter jedes Candidaten beiwohnen. Versammlungen auf öffentlicher Straße sind verboten, die Schlußstunde ist 11 Uhr Abends oder die Polizeistunde, wenn diese später ist. Ein für die Ordnung verantwortliches Bureau muß vorhanden sein und wird eventuell von der Versammlung gewählt. Das Auflösungsrecht der Polizeibeamten greift nur auf Anrufen des Bureaus und im Falle von Thätlichkeiten Platz.

Das italienische Recht bestimmt, daß für öffentliche Versammlungen [49]) der Grundsatz der Vereinigungsfreiheit nicht gilt, daß diese vielmehr vollständig den Polizeigesetzen unterworfen sind [50]). Die Polizei hat demzufolge gegenüber solchen Versammlungen das Recht der Ueberwachung und der Auflösung, wenn sie den Ordnungsvorschriften zuwiderlaufen oder gefahrdrohend erscheinen [51]).

Die belgische Verfassung [52]) verbietet, die Versammlungen einer vorläufigen Erlaubniß zu unterwerfen. Nur Versammlungen unter freiem Himmel sollen gänzlich den Polizeigesetzen unterliegen.

3. Die Polizei der Volksbewegungen.

§ 7. Die Polizei der Volksbewegungen beruht auf dem Gedanken, daß außerordentlichen Gefahren für die Sicherheit des Staates mit außerordentlichen Mitteln zu begegnen ist. Dabei scheiden sich naturgemäß jene Fälle, wo es sich um Unterdrückung einer aufrührerischen Bewegung von vorübergehender Natur handelt, und jene, wo es gilt, eine zuständlich gewordene Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zu bekämpfen. Besondere Gesetzesvorschriften für solche Eventualitäten sind vor Allem im Rechtsstaate nothwendig, da die Grenzen, welche hier zum Schutze der staatsbürgerlichen Freiheit der Polizeigewalt gezogen sind, nur auf normale Verhältnisse berechnet sind, für außergewöhnliche Fälle also der Erweiterung bedürfen.

Es ist daher begreiflich, daß das moderne Polizeirecht der Volksbewegungen zuerst in England seine Ausbildung gefunden hat.

Die englischen Bestimmungen richten sich gegen aufrührerische Versammlungen [53]). Nach der Aufruhracte (Riot Act, 1 Geo. I. st. 2 c. 5) sind, wenn zwölf oder mehr Personen zur Störung des Friedens ungesetzlich, aufrührerisch oder tumultuarisch versammelt sind, dieselben durch einen Friedensrichter, Sheriff oder Untersheriff oder den Mayor der

47) Loi sur la liberté de réunion. — Vgl. auch das spanische Vereinsgesetz vom 15. Juni 1880, Annuaire de la Société de législation comparée, 1881 p. 342.

48) Anzeige durch zwei Personen, worunter ein Ortseingesessener, 24 Stunden vorher, bei Wählerversammlungen nur 2 Stunden vorher.

49) Adunanze in luoghi pubblici od aperti al pubblico.

50) Statuto art. 32 al. II.

51) Vgl. Triaca, elementi di diritto amministrativo, p. 53; s. auch legge sulla publica sicurezza del 20 marzo 1865 art. 26 seg.

52) Art. 19. Havard, éléments du droit public et administratif belge, I. p. 39.

53) Vgl. darüber Blackstone, comment. IV. chap. 11, R. Gneist, englisches Verwaltungsrecht II. S. 752.

Stadt zu friedlichem Auseinandergehen aufzufordern. Die Aufforderung geschieht nach vorgängigem Gebot zu schweigen (Oyes, Oyes, Oyes) mittels feierlicher Verlesung einer Proclamation in Mitte der Aufrührer oder in möglichster Nähe derselben. Sind die Aufrührer nach einer Stunde noch versammelt, so unterliegen sie der Strafe der felony. Gleiches gilt, wenn die Verlesung der Proclamation verhindert oder vorher schon mit Gewaltthätigkeiten vorgegangen worden ist [54]. Der Friedensbeamte kann Jedermann, und daher auch das Militär, unter seiner Verantwortung zur Hilfeleistung requiriren.

Auch der Grundsatz der Haftung der Gemeinde für den bei Auflauf entstandenen Schaden hat im englischen Recht Eingang gefunden [55].

Im Uebrigen wird dauernden Gefährdungen der staatlichen oder öffentlichen Sicherheit durch Ausnahmegesetze, insbesondere durch Suspension der Habeas-Corpus-Akte, entgegengetreten.

Die englische Gesetzgebung ist nicht das Vorbild für die continentale Rechtsentwicklung geworden [56]. Diese letztere hat sich vielmehr die französische Gesetzgebung zum Muster genommen.

Das französische Recht kennt zwei außerordentliche Maßnahmen der höheren Sicherheitspolizei: das Einschreiten der bewaffneten Macht gegen Zusammenrottungen (attroupements) und die Verkündigung des Kriegs- oder Belagerungszustands (état de guerre, état de siège).

Die Zusammenrottung besteht an sich in der bloßen Thatsache einer Menschenansammlung, welche geeignet ist, die öffentliche Ordnung zu gefährden. Es ist klar, daß hinsichtlich des militärischen Einschreitens wider Zusammenrottungen gesetzliche Garantien gegen Mißbrauch nur insofern gegeben werden können, als die Voraussetzungen zur Anwendung der militärischen Gewalt festgestellt werden. Für die Anwendung der militärischen Macht dagegen können nicht die Regeln des Rechtes, sondern nur die Regeln des Kampfes entscheiden. Und so liegt es denn in der Natur der Sache selbst, daß über die Frage, ob das Militär zu Hilfe zu rufen sei, die Polizeibehörde, über die Frage, wie vorzugehen sei, die Militärbehörde befindet.

Das erste, gegen Zusammenrottungen ergangene Gesetz war die loi martiale vom 21. Oktober 1789, ein Gesetz von ungewöhnlicher Strenge. Ein Decret vom 3. August 1791 beschränkte dessen Anwendung auf die Fälle „lorsque la tranquillité publique sera habituellement menacée par des émeutes populaires ou attroupements séditieux, qui se succéderaient l'un à l'autre.“ Das Decret regelte das Einschreiten der öffentlichen Macht und fixirte die zum Begriffe einer unerlaubten Zusammenrottung erforderliche Personenzahl auf 15. Durch Decret vom 23. Juni 1793 wurde sodann die loi martiale gänzlich aufgehoben und das Decret von 1791 blieb allein in Kraft. Es wurde aufrecht erhalten, durch das Gesetz vom 10. April 1831 Ersatz für das beseitigte Martialgesetz geschaffen wurde.

Hienach gestalteten sich die Bestimmungen folgender Maßen.

Die Personen, welche auf öffentlichen Wegen oder Plätzen eine Zusammenrottung bilden, sind gehalten, auf die erste Aufforderung des Polizeibeamten sich zu zerstreuen. Geschicht dies nicht, so wird die Aufforderung dreimal, je nach vorgängigem Trommelschlag oder Trompetenschall, wiederholt. Der auffordernde Beamte hat die dreifarbige Schärpe zu tragen.

54) Vgl. dazu 7 u. 8 Geo. IV. c. 30.

55) Durch das in der vorigen Anmerkung angeführte Gesetz.

56) Das norwegische Grundgesetz § 99 nähert sich am Meisten dem englischen Recht Hiernach ist die Regierung nicht berechtigt, die bewaffnete Macht gegen Bürger anzuwenden, außer in den von der Gesetzgebung bestimmten Formen, es wäre denn, daß eine Versammlung die öffentliche Ruhe störte und sie sich nicht augenblicklich trennte, nachdem die den Aufruhr betreffenden Artikel des Landesgesetzes dreimal laut von der Civilobrigkeit verlesen worden sind.

Bleibt die Menge auch nach der dritten Aufforderung versammelt, so erfolgt Gewaltanwendung, nachdem der Polizeibeamte mit lauter Stimme gerufen hat: Obéissance à la loi, on va faire usage de la force; que les bons citoyens se retirent.

Die vorgängigen Aufforderungen sind nicht nöthig, wenn bereits Thätlichkeiten gegen die öffentliche Macht verübt wurden oder diese sich nur mit Gewalt auf ihrem Platze behaupten kann.

Das Gesetz vom 7. Juni 1848 [57] schied bewaffnete und unbewaffnete Zusammenrottungen [58]. Erstere sind verboten und durch die öffentliche Gewalt zu zerstreuen; letztere können zerstreut werden, wenn sie die öffentliche Ruhe gefährden oder auch nur den Verkehr stören. Bewaffnete Zusammenrottungen werden nach zwei Aufforderungen (sommations), unbewaffnete nach Ermahnung (exhortation) und drei Aufforderungen gewaltsam zerstreut [59].

§ 8. Die deutsche Reichsverfassung bestimmt in dem, für Bayern nicht giltigen Art. 66, daß die Landesherren die in ihrem Gebiete dislocirten Truppen, und zwar nicht bloß ihre eigenen, zu polizeilichen Zwecken in Anspruch nehmen können. In Folge der Militärconventionen mit Preußen haben die meisten Bundesstaaten die preußischen Vorschriften über das Einschreiten der bewaffneten Macht zur Aufrechthaltung der öffentlichen Ordnung angenommen. Im Königreich Sachsen [60] und im Reichslande [61] gilt in der Hauptsache materiell das nemliche Recht.

Nach preußischem Rechte darf das Militär nur in den gesetzlich bestimmten Fällen und Formen gegen innere Unruhen und zur Durchführung von Gesetzen auf Anrufen der Civilbehörde einschreiten [62]. Die Requisition kann bei Aufläufen von der Ortspolizeibehörde ausgehen, sonst zur Brechung hartnäckigen Ungehorsams oder Widerstands vom Oberpräsidenten und bei Gefahr auf Verzug vom Regierungspräsidenten. Der Militärbefehlshaber entscheidet über die Art des Einschreitens. Das Militär kann sich der Waffe überhaupt bedienen, wenn es angegriffen oder ihm thatsächlicher Widerstand geleistet wird [63].

In Bayern ist das Gesetz vom 4. Mai 1851 maßgebend [64]. Zuständig zur Requisition des Militärs sind die Distriktsverwaltungsbehörden. Die Requisition geschieht schriftlich, im Nothfall mündlich mit Vorbehalt schriftlicher Wiederholung. Die dem Einschreiten vorausgehenden Formalien (dreimalige Aufforderung an die Menge, auseinander zu gehen) sind dem französischen Rechte nachgebildet. In gewissen Fällen [65] kann sofort zum Angriff übergegangen werden.

In Oesterreich fehlt es an gesetzlichen Bestimmungen über die Materie [66]. Nach einer kaiserlichen Entschließung vom 27. August 1844 ist das Militär, welches der Civilbehörde Assistenz leistet, zum Waffengebrauch berechtigt, wenn der Civilcommissär dazu auffordert und wenn das Militär thätlich angegriffen wird [67].

§ 9. Die äußerste Maßregel der höheren Sicherheitspolizei ist die Verhängung

57) Loi sur les attroupements.

58) »L'attroupement est armé: 1° quand plusieurs individus sont porteurs d'armes apparentes ou cachées, 2° lorsqu'un seul individu porteur d'armes apparentes n'est pas immédiatement expulsé de l'attroupement par ceux-là même qui en font partie.«

59) Das Gesetz vom 7. Juni 1848 gilt mit einer strafprozessualen Aenderung durch Decret vom 25. Februar 1852 noch.

60) Ges. vom 10. Mai 1851; Verordnung vom 18. Mai 1872.

61) Ges. vom 28. März 1872.

62) Preuß. Verfassung Art. 36.

63) Verordnung vom 26. Decbr. 1808 § 48 Ziff. 3, vom 17. August 1835, Ges. v. 20. März 1837. L. v. Rönne, Staatsrecht der preuß. Monarchie, 4. Aufl., I. S. 450 ff.

64) Vgl. auch Verf.Urk. Tit. IX. § 6.

65) Eindringen auf das Militär, Barricadenbau, Gewaltthaten gegen Personen und Eigenthum, Eindringen in Gebäude.

66) Ulbrich, österr. Staatsrecht S. 485.

67) Eine unterstützende gesetzgeberische Maßregel zur Verhütung von Zusammenrottungen ist die Einführung des Grundsatzes der Haftung der Gemeinde für den durch Volksbewegungen entstandenen Schaden. Vorbild ist das französische Gesetz vom 10. Vendémiaire IV (wegen England s. oben S. 770 Anm.55). Ebenso preußisches Gesetz vom 11., bayerisches Gesetz vom 12. März 1850.

des **Belagerungsstandes**[68]). Dieselbe kann aus zwei Ursachen eintreten: aus Gründen der militärischen Sicherheit und aus Gründen der bürgerlichen Sicherheit. Es ist ein Fehler der französischen Gesetzgebung und der von dieser beeinflußten Gesetzgebungen, daß sie diese beiden, an sich innerlich verschiedenen und daher auch verschiedener Gestaltung bedürftigen Rechtsinstitute mit einander vermengt haben. Nach der Natur der Sache sollte der eigentliche Kriegszustand darin bestehen, daß die vollziehende Gewalt an die Militärbehörde, die Strafgerichtsbarkeit, soweit nöthig, an die Militärgerichte überginge, unter theilweiser Ersetzung des bürgerlichen durch das militärische Strafrecht. Das Standrecht als sicherheitspolizeiliche Maßregel dagegen fordert einen Uebergang der Vollzugsgewalt an die Militärbehörde nicht. Hier genügt eine auf Abschreckung berechnete Aenderung des Strafrechtes und Strafverfahrens, sowie eine angemessene Erweiterung der Befugnisse der Polizeibehörden.

Das **französische Recht** hat den Belagerungsstand zunächst als Maßregel zu militärischen Zwecken in's Auge gefaßt. Seine Verhängung bezielt die Concentration außerordentlicher Befugnisse in den Händen des Militärbefehlshabers eines Platzes. Das Gesetz vom 8. Juli 1791 bezieht sich auf den Belagerungsstand als militärische Maßnahme[69]). Außerordentliche Befugnisse wurden dem Könige durch die Constitution vom 3. September 1791 Tit. IV Art. 11 für den Fall verliehen, daß ein ganzes Departement von Unruhen ergriffen würde.

Im Gesetze vom 10. Fructidor V[70]) tritt zuerst der Belagerungsstand insoferne auch als sicherheitspolizeiliche Institution auf, als die Anwendung desselben in den Gemeinden auch für die Fälle „de leur investissement par des rebelles“ vorgesehen wird[71]).

Ein kaiserliches Decret vom 24. December 1811[72]) traf ausführlichere Anordnungen. Es scheidet für die places de guerre den état de guerre und den état de siège. Ersterer tritt abgesehen von militärischen Gründen ein im Falle von „rassemblements formés dans le rayon de cinq journées de marche, sans l'autorisation des magistrats“ und in sonstigen Bedarfsfällen kraft kaiserlichen Decrets. Durch kaiserliches Decret wird der Belagerungsstand verhängt außer aus militärischen Ursachen „par une sédition intérieure ou par des rassemblements formés dans le rayon d'investissement, sans l'autorisation des magistrats.“ Mit dem Belagerungsstand geht die Polizeigewalt auf den Militärbefehlshaber, die Rechtsprechung regelmäßig auf die Militärgerichte über[73]).

Während der hundert Tage wurde als Schutz gegen Mißbrauch des Belagerungsstandes verfügt, daß der letztere bei inneren Unruhen nur durch Gesetz verhängt werden könne[74]).

---

68) Vgl. Fr. v. **Holtzendorff** im Rechtslexikon I. S. 261.

69) Es wird, je nach der Nähe der Bedrohung, état de guerre und état de siège unterschieden. Die Wirkung des letzteren ist, daß toute l'autorité dont les officiers civils sont revêtus par la constitution pour le maintien de l'ordre et de la police intérieurs, passera au commandant militaire, qui l'exercera exclusivement sous sa responsabilité personelle.

70) Loi qni détermine la manière dont les communes de l'intérieur de la République pourront être mises en état de guerre ou de siège.

71) Die Verhängung wurde durch Ges. vom 19. gl. Mts. (contenant des mesures de salut public prises relativement à la conspiration royale) Art. 39 dem Directorium übertragen.

72) Relatif à l'organisation et au service des états-majors des places.

73) Art. 101: Dans les places en état de siège, l'autorité dont les magistrats étaient revêtus pour le maintien de l'ordre et de la police, passe toute entière au commandant d'armes, qui l'exerce ou leur en délègue telle partie qu'il juge convenable. Art. 103: Pour tous les délits dont le gouverneur ou le commandant n'a pas jugé à propos de laisser la connaissance aux tribunaux ordinaires, les fonctions d'officier de police judiciaire sont remplies par un prévôt militaire ... et les tribunaux ordinaires sont remplacés par les tribunaux militaires.

74) Acte additionel aux Constitutions de l'Empire, vom 22. April 1815, Art. 66: Aucune place, aucune partie du territoire, ne peut être déclarée en état de siège, que dans le cas d'invasion de la part d'une force étrangère, ou de troubles civils. Dans le second cas, elle ne peut l'être que par la loi. Toutefois, si, le cas arrivant, les chambres ne sont pas assemblées, l'acte du gouvernement declarant l'état de siège doit être converti en une proposition de loi dans les quinze premiers jours de la réunion des chambres.

Die folgenden Regierungen handhabten den Belagerungsstand ziemlich willkürlich[75]).

In dem Gesetze vom 9. August 1849[76]) behielt sich die Nationalversammlung für die Regel das Recht der Erklärung und Aufhebung des Belagerungsstandes vor[77]). Ausnahmsweise sollte das Recht der Verfügung des Belagerungsstandes dem Präsidenten der Republik bei vertagter Nationalversammlung vorbehaltlich der Beschlußfassung der letzteren und den Militärbefehlshabern nach den Bestimmungen von 1791 und 1811 zukommen.

Die Wirkungen des Belagerungsstands sind in der Hauptsache die früheren. Die Zuständigkeit der Kriegsgerichte auch gegen Civilpersonen wird ausdrücklich anerkannt für Verbrechen und Vergehen gegen die Sicherheit des Staates, die Verfassung und die öffentliche Ruhe und Ordnung[78]).

In der Verfassung vom 14. Januar 1852[79]) übertrug sich Napoleon III. die Befugniß, den Belagerungsstand zu erklären.

Nunmehr ist für die Verhängung des Belagerungsstandes das Gesetz vom 3. April 1878[80]) maßgebend. Hienach kann derselbe nur im Falle eines Kriegs mit dem Auslande oder eines bewaffneten Aufstandes bei dringender Gefahr erklärt werden. Die Erklärung geschieht durch Gesetz, das die räumlichen und zeitlichen Grenzen der Maßregel feststellt. Mit Ablauf der bestimmten Zeit erlischt der Belagerungsstand von selbst, wenn er nicht durch Gesetz verlängert wird. Bei vertagten Kammern kann der Präsident der Republik[81]) auf Gutachten des Ministerrathes den Belagerungsstand erklären. Die Kammern treten aber dann von Rechts wegen zwei Tage später zusammen. Bei aufgelösten Kammern bis zu vollendeten Neuwahlen ist die Verhängung des Belagerungsstandes regelmäßig unstatthaft. Sie kann nur bei Kriegsfall für die vom Feinde bedrohten Gebiete in der angegebenen Weise erfolgen; doch müssen dann so rasch als möglich die Wahlen vorgenommen und die Kammern berufen werden. In allen Fällen entscheiden die Kammern endgiltig über die Aufrechthaltung des Belagerungsstandes. Einigen sich beide Kammern nicht, so ist er aufgehoben.

Das Gesetz vom 9. August 1849 gilt fort, soweit es durch das neue Gesetz nicht berührt ist.

Die **deutsche Gesetzgebung** über den Belagerungsstand hat sich vorwiegend nach den älteren französischen Mustern gestaltet[82]). Das **preußische** Gesetz vom 4. Juni 1851

---

75) Ordonnanzen vom 28. Juli 1830 (Paris), 1. Juni 1832 (Vendée), 6. Juni 1832 (Paris). Der Cassationshof sprach damals (auf das Plaidoyer Odilon-Barrot's in der Sitzung vom 29. gl. Mts.) aus, daß die Kriegsgerichte keine Zuständigkeit über Civilpersonen hätten, der Art. 103 des Decrets von 1811 durch Art. 53 u. 54 der Charte von 1830 aufgehoben sei. Seit 1848 nahm jedoch die Praxis des Gerichtshofs an, daß Theilnehmer an Aufständen der Gerichtsbarkeit der Militärgerichte unterlägen.

76) Loi sur l'état de siège. Vgl. Constitution von 1848 Art. 106.

77) Art. 1 sagt: L'état de siège ne peut être déclaré qu'en cas de péril imminent pour la sécurité intérieure ou extérieure.

78) Art. 9 gibt ferner der Militärbehörde ein Haussuchungsrecht bei Tag und Nacht, ein Ausweisungsrecht, das Recht, Waffen und Munition einzufordern und danach zu forschen, dann Publicationen und Versammlungen, welche die Ordnung gefährden, zu verbieten.

79) Art. 12. Le président de la république (später der Kaiser) »a le droit de déclarer l'état de siège dans un ou plnsieurs départements, sauf à en reférer au sénat dans le plns bref délai. Les conséquences de l'état de siège sont réglées par la loi« (d. h. das Ges. v. 1849).

80) Loi relative à l'état de siège.

81) In Algerien kann, wenn die Verbindungen unterbrochen sind, der Gouverneur unter den gesetzlichen Voraussetzungen den Belagerungsstand verhängen.

82) Preußen: Ges. über die persönliche Freiheit vom 24. September 1848 § 8, Verfassung vom 5. Decbr. 1848 Art. 110, ersetzt durch Verf. vom 31. Januar 1850 Art. 111 u. Ges. vom 4. Juni 1851, dazu Verordnung vom 25. Juni 1867 (Ausdehnung auf die neuen Provinzen). — Kgr. Sachsen Ges. vom 10. Mai 1851. — Baden, Ges. vom 29. Januar 1851.

ist zu Folge des Art. 68 der Reichsverfassung für das ganze Bundesgebiet mit Ausnahme Bayerns maßgebend geworden.

Der angeführte Artikel lautet: „Der Kaiser[83]) kann, wenn die öffentliche Sicherheit in dem Bundesgebiete bedroht ist, einen jeden Theil desselben in Kriegszustand erklären. Bis zum Erlaß eines die Voraussetzungen, die Form der Verkündigung und die Wirkungen einer solchen Erklärung regelnden Reichsgesetzes gelten dafür die Vorschriften des preuß. Gesetzes vom 4. Juni 1851“[84]).

Hienach kann der Belagerungsstand erklärt werden, wenn im Kriegsfall eine Provinz vom Feinde bedroht oder schon theilweise besetzt ist und wenn bei Aufruhr dringende Gefahr für die öffentliche Sicherheit besteht. Die Verkündigung geschieht unter Trommelschlag und Trompetenschall, außerdem durch Mittheilung an die Gemeindebehörden, öffentlichen Anschlag und Bekanntgabe in öffentlichen Blättern.

Die vollziehende Gewalt geht an die Militärbefehlshaber über, denen die Verwaltungsbehörden untergeben sind.

Es können ferner die die Behörden beschränkenden Vorschriften in Bezug auf Verhaftung, Haussuchung und Eindringen in Wohnräume, Beschlagnahme von Briefen und Papieren, Vereins-, Versammlungs- und Preßpolizei suspendirt werden. Es können Kriegsgerichte eingesetzt werden. Für gewisse Verbrechen tritt strengere Bestrafung (Tod) ein[85]).

Für Bayern gelten nach dem Bündnißvertrage vom 23. November 1870 bis zum Erlaß eines Reichsgesetzes über den Belagerungsstand die landesrechtlichen Bestimmungen. Nach Erlaß eines solchen Gesetzes hat in Bayern das Recht der Erklärung des Belagerungsstandes im Frieden die Landesregierung, bezw. der König, im Kriegsfalle das Reich, bezw. der Kaiser.

Das bayerische Recht scheidet den militärischen und den bürgerlichen Belagerungsstand. Ueber ersteren bestimmt die Militär-Strafgerichtsordnung vom 29. April 1869 und die königliche Verordnung vom 19. August 1813.

Die Vorschriften über den bürgerlichen Belagerungsstand sind für die Landestheile diesseits des Rheins im Strafgesetzbuch von 1813 Art. 441—446 enthalten[86]), für die Pfalz gilt das französische Recht, wie es bei deren Uebergang an Bayern in Kraft stand.

Nach diesrheinischem Recht tritt Standrecht ein wegen Aufruhr, der nur durch außerordentliche Gewalt zu bemeistern ist, ferner wenn in gewissen Gegenden Mord, Raub oder Brandlegung ungewöhnlich überhand nehmen, insbesondere in Banden verübt werden, und die ordentlichen Mittel zur Herstellung der Ruhe fruchtlos bleiben.

Im Fall des Aufruhrs hat die Kreisregierung im Einverständniß mit dem Oberlandesgericht, im Falle höchster Gefahr auch allein, das Standrecht zu proclamiren, in den übrigen Fällen der König auf Antrag der Kreisregierung nach erholtem Gutachten des Oberlandesgerichts und Vernehmung des Staatsraths. Die Wirkungen des proclamirten Standrechts sind: Die ordentliche Gerichtsbarkeit cessirt für die Bezirke und für die Verbrechen, für welche und wegen welcher Standrecht verkündet ist. An Stelle der ordentlichen Gerichte treten Standgerichte, die aus drei Civilrichtern und zwei Offizieren bestehen.

83) Und zwar nur der Kaiser. Vgl. Seydel in der Zeitschrift für deutsche Gesetzgebung VII. S. 619 ff. Durch den Kaiser erfolgt auch die Aufhebung des Kriegszustands.

84) Vgl. P. Laband, Staatsrecht des Deutschen Reichs III, 1. S. 42 ff., G. Meyer, Verw.-Recht I. S. 182 ff., E. Löning, Verw.-Recht S. 290 ff., L. v. Rönne, Das Staatsrecht der preuß. Monarchie II. S. 205 ff.

85) Nach dem preuß. Gesetze vom 4. Juni 1851 kann das Staatsministerium im Falle des Kriegs oder des Aufruhrs bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit, auch ohne daß der Belagerungsstand erklärt ist, die Art. 5, 6, 27—30, 36 der preußischen Verfassung zeitweise für bestimmte Bezirke außer Wirkung setzen.

86) Deren fortdauernde Giltigkeit ergiebt sich aus Reichs-Einf.-Ges. vom 22. April 1871 zum StGb, § 7, Reichs-Gerichtsverf. Ges. § 16, bayr. Ausf.Ges. z. R.Str.Pr.O. Art. 2 Ziff. 1, Art. 3 Ziff. 12.

Die Strafe ist Tod durch Erschießen für Urheber und Gehilfen bei den betreffenden Verbrechen. Nach Bestellung des Gerichts erfolgt Verkündigung des Standrechts unter Trommelschlag oder Trompetenschall.

Die Wiederaufhebung des Standrechts erfolgt in derselben Weise wie dessen Anordnung. Das Standgericht kann aber, wenn es glaubt, daß Abschreckung erzielt sei, bis auf höhere Entscheidung seine Thätigkeit einstellen, sie jedoch bei veränderten Umständen wieder aufnehmen.

Außerordentliche Sicherheitsmaßregeln können ferner in Deutschland nach Art. 28 des Socialistengesetzes verfügt werden (sog. kleiner Belagerungsstand). Für Bezirke oder Ortschaften, welche durch socialdemokratische und dergl. Bestrebungen mit Gefahr für die öffentliche Sicherheit bedroht sind, können von den Centralbehörden (Ministerien) der Bundesstaaten die folgenden Anordnungen, soweit sie nicht bereits landesgesetzlich zulässig sind, mit Genehmigung des Bundesraths für die Dauer von längstens einem Jahre getroffen werden:

1) daß Versammlungen nur mit vorgängiger polizeilicher Genehmigung stattfinden dürfen[87]),

2) daß die Colportage von Druckschriften nicht stattfinden darf,

3) daß Personen, von denen eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu besorgen ist, der Aufenthalt in den Bezirken oder Ortschaften versagt werden kann[88]);

4) daß der Besitz, das Tragen, die Einführung und der Verkauf von Waffen verboten, beschränkt oder an bestimmte Voraussetzungen geknüpft wird.

Ueber jede solche Anordnung muß dem Reichstag sofort, bezw. bei seinem nächsten Zusammentritt Rechenschaft gegeben werden.

Das österreichische Recht gestattet als außerordentliche Maßnahmen der höheren Sicherheitspolizei die Verhängung des Ausnahmezustandes und die Verkündung des Standrechts.

Erstere kann eintreten bei Krieg oder Kriegsgefahr[89]), „dann im Falle innerer Unruhen, sowie wenn in ausgedehnter Weise hochverrätherische oder sonst die Verfassung bedrohende oder die persönliche Sicherheit gefährdende Umtriebe sich offenbaren“. Die Verfügung erfolgt durch Beschluß des Gesammtministeriums nach erholter Genehmigung des Kaisers. Es können hiedurch zeitweilig und örtlich die Bestimmungen zum Schutze der persönlichen Freiheit, des Hausrechts, des Vereins- und Versammlungsrechts und der Preßfreiheit ganz oder theilweise suspendirt werden. Das Gesetz regelt die Wirkungen der Suspension eingehend. Es gibt ferner die Ermächtigung zum Erlasse polizeilicher Anordnungen in Bezug auf den Verkehr mit Waffen und Munitionsgegenständen, Paß- und Meldewesen, das Verhalten an öffentlichen Orten, Ansammlungen, Vornahme demonstrativer Handlungen und Gebrauch von Abzeichen.

Die Ausnahmeverfügungen sind nach Maßgabe des Wegfalls ihrer Ursachen aufzuheben. Dem Reichstag ist sofort, bezw. beim nächsten Zusammentritt Rechenschaft abzulegen. Geschieht dies nicht oder genehmigt der Reichstag die Maßregel nicht, so tritt sie von selbst außer Kraft[90]).

Die Erklärung des Standesrechts[91]) kann in der Regel nur in Fällen des Aufruhrs stattfinden, wenn die übrigen gesetzlichen Mittel zu dessen Unterdrückung nicht ausreichen. In diesem Falle erfolgt die Erklärung durch den Landeschef im Einverständniß mit dem

87) Ausgenommen sind Versammlungen zum Zweck einer ausgeschriebenen Reichs- oder Landtagswahl.

88) Ausgenommen Reichs- und Landtagsabgeordnete am Sitz der Versammlung. Ges. vom 31. Mai 1880 § 1.

89) Staatsgrundges. vom 21. December 1867 Art. XX, Gesetz vom 5. Mai 1869.

90) Vgl. dazu Ulbrich, österr. Staatsrecht S. 402 Anm. 1.

91) Strafprozeßordnung vom 23. Mai 1873 § 429.

Präsidenten des Gerichtshofs zweiter Instanz und dem Oberstaatsanwalt, bei Gefahr auf Verzug durch die entsprechenden Beamten erster Instanz. Die Anordnung des standrechtlichen Verfahrens kann ferner durch den Minister des Innern im Einverständniß mit dem Justizminister erfolgen, wenn in einzelnen oder mehreren Bezirken Mord, Raub, Brandstiftung oder das Verbrechen der öffentlichen Gewaltthätigkeit (St.Gb. § 85) in besonders gefahrdrohender Weise um sich greifen.

Standgerichte sind die Civilgerichtshöfe erster Instanz. Die Aufhebung des Standrechts erfolgt in derselben Weise wie dessen Anordnung.

4. Die Preßpolizei.

L. Stein, Verwaltungslehre, 6. Theil, Berner, Lehrbuch des deutschen Preßrechts 1876, v. Liszt, das Reichspreßrecht 1880 u. Lehrb. des österr. Preßrechts 1878; dann in F. v. Holtzendorff's Rechtslexikon 2. Aufl. III. s. v. Preßgesetzgebung rc., wo S. 136 ausführliche Literaturangaben.

§ 10. Die Presse, als das Mittel im Wege der mechanischen Vervielfältigung von Schriftwerken Gedanken einer größeren Zahl von Menschen und an verschiedenen Orten gleichzeitig zugänglich zu machen, erscheint als der wichtigste Factor des geistigen Verkehrs im Staate. Sie ist zugleich ein Werkzeug, das, je nach den Absichten dessen, dem es dient, zum Wohle ebenso gut wie zum Schaden der Gesammtheit gebraucht werden kann. In der Möglichkeit der letzteren Verwendung und in der Thunlichkeit einer vorbeugenden Abwehr liegt die Rechtfertigung der Preßpolizei. Aufgabe des Preßpolizeirechtes ist es, die Befugnisse der Polizei auf diesem Gebiete so zu gestalten, daß nicht in dem Bestreben, Ausschreitungen der Presse zu verhüten, die berechtigte Freiheit des Gedankenaustausches beeinträchtigt wird.

Auf jenes letztere Moment nahm das Preßpolizeirecht in seinem ersten Stadium der Entwickelung gar keine Rücksicht. Es griff zu demjenigen Mittel, das allerdings von dem einseitig polizeilichen Standpunkte aus das sicherste war, der vorgängigen Censur des zu vervielfältigenden Geistesproductes. Die Censur enthält begrifflich eine Ausnahme von dem Grundsatze der Freiheit der Meinungsäußerung mit Rücksicht auf die Form der letzteren, die Benutzung der Presse. Das Erscheinen eines Preßerzeugnisses wird von vorgängiger obrigkeitlicher Erlaubniß abhängig gemacht. Die Ertheilung dieser Erlaubniß aber ist ein Act des freien administrativen Ermessens. Die Censur bezweckt nicht blos die Verhütung von Rechtswidrigkeiten, sondern auch die Unterdrückung solcher Veröffentlichungen, welche der Censurbehörde aus irgend welchem Grunde nachtheilig für das öffentliche Wohl zu sein scheinen. Es ist klar, daß eine solche Amtsthätigkeit gar nicht unter Rechtsregeln hätte gebracht werden können, selbst wenn man dies gewollt hätte. Die Censur ist also die Verneinung der Preßfreiheit. Die Einführung der Censur gehört zu den schwersten gesetzgeberischen Verirrungen. Indem sie den Mißbrauch der Presse zu verhüten suchte, machte sie einen nützlichen Gebrauch derselben überhaupt unmöglich. Eine solche von der Verwaltung mit Willkür gehandhabte Gewalt mußte nothwendig zur Unterdrückung der freien Aeußerung der wissenschaftlichen und politischen Anschauungen führen, zumal wenn die Censurbehörde unter dem Eindrucke stand, durch die Genehmigung eines Preßproduktes die Mitverantwortung für dessen Inhalt zu übernehmen. Dazu kam noch, daß die Handhabung der Censur eine Aufgabe war, der kaum der Fähigste gewachsen gewesen wäre, geschweige diejenigen Organe, in deren Hände die Censur zumeist gelegt war. So gingen für das öffentliche Leben die Vortheile verloren, welche eine unbefangene Kritik der bestehenden Verhältnisse zu gewähren geeignet ist, Vortheile, welche besonders für das absolute Regiment unschätzbar gewesen wären. Zu alledem kam noch, daß die Censur vielfach, zumal in den katholischen Ländern, nicht blos nach Rücksichten des, wenn auch mißverstandenen staatlichen Interesses, sondern zu Gunsten eines engherzigen Confessionalismus gehandhabt wurde.

War doch eigentlich die Kirche auch die Erfinderin der Censur[92]). Die kirchliche Gesetzgebung hat zu Ende des 15. und Anfang des 16. Jahrhunderts zuerst die Censur eingeführt (Alexander VI., Leo X.)[93]). Die weltliche Gewalt schloß sich diesem Vorgange alsbald an (Philipp II. von Spanien), in Deutschland von Reichswegen[94]) durch das Wormser Edikt von 1521. Während in England schon gegen Ende des 17. Jahrhunderts die Censur außer Uebung kam[95]), hielt in Deutschland die auf diesem Gebiete ungewöhnlich fruchtbare Reichsgesetzgebung sowohl wie die Landesgesetzgebung an der Censur fest[96]). Eine kaiserliche Büchercommission zu Frankfurt a. M. sollte hauptsächlich die dortige Büchermesse beaufsichtigen. Vereinzelte liberale Anwandlungen, welche der aufgeklärte Absolutismus des 18. Jahrhunderts hatte[97]), verschwanden rasch wieder vor dem Schrecken, den die französische Revolution erregte. Die Censur, meistens in die Hände eines Collegiums, Censurcollegium oder Censurcommission, gelegt[98]), gestaltete sich in ihrer Durchführung zu einer unerträglichen Belästigung der Schriftsteller sowohl wie des Buchhandels. Bei Büchern war regelmäßig, was übrigens schon die Vorsicht gebot, Vorlage des Manuscripts nöthig, um das Imprimatur zu erlangen. Dabei konnten, zumal bei der großen Arbeitslast der Behörden, erhebliche geschäftliche Verzögerungen nicht ausbleiben, wenn nicht etwa das Manuscript gar verschwand. Verbotene Bücher wurden confiscirt. Ueber dieselben wurden nach dem Vorbilde der römischen Curie Indices veröffentlicht[99]). Für die gelehrten Werke schuf man ab und zu eine Erleichterung dadurch, daß man den Universitäten die Censur über die Werke ihrer Mitglieder einräumte.

Vollends unleidlich war die Censur gegenüber ausländischen Büchern und Zeitschriften, die von der Zollbehörde oder Postbehörde an die Censurbehörde abzuliefern waren. So kamen Buchhändler und Private, wenn es sich um Bücher handelte, die den Censoren noch unbekannt waren, erst nach geraumer Zeit in den Besitz der bestellten Werke. Zeitungen wurden oft erst, wenn sie veraltet waren, oder verstümmelt oder gar nicht den Adressaten ausgehändigt. Für Standespersonen und meist grundsätzlich für öffentliche Bibliotheken machte man eine Ausnahme von diesen Chicanen. Es bedarf keiner Erörterung, wie lähmend auf den literarischen Verkehr eine derartige Polizeiherrschaft wirken mußte, bei welcher die Presse sich nicht als ein Element der Cultur, sondern als eine auf jedem Schritt zu beaufsichtigende staatsfeindliche Macht behandelt sah.

In Frankreich wurde die Censur 1791[100]) aufgehoben, aber nach verschiedenen Einschränkungen der Preßfreiheit[101]) durch Decret vom 5. Februar 1810 wieder angeordnet. Die Charte vom 4. Juni 1814[102]) schien allerdings die Censur zu verwerfen, doch hinderte

92) Ueber die Censur vgl. Hoffmann, Geschichte der Büchercensur, 1819; A. Wiesner, Denkwürdigkeiten der österreichischen Censur vom Zeitalter der Reformation bis auf die Gegenwart, 1847.

93) Constit. inter multiplices v. 1. Juni 1501.

94) Kurfürst Berthold von Mainz war schon 1486 vorangegangen.

95) 1694 unter Wilhelm I. von Oranien. Vgl. R. Gneist, englisches Verfassungsrecht III. S. 262; Blackstone, Comm. IV, chap. 11.

96) Nürnberg 1524, Speyer 1529, R.Pol. Ordn. 1530, 1548, Speyer 1570, R.Pol. Ordn. 1577; Büchercommission zu Frankfurt a M., Instruction v. 1608; Edict von 1715; Generalpatent von 1746.

97) Z. B. in Preußen unter Friedrich dem Großen.

98) In Frankreich wurde die Censur (schon vor Erfindung der Buchdruckerkunst) durch die Facultäten, seit der Ordonnanz von 1629 (nach ihrem Urheber Michel de Marillac Code Michaut genannt), durch Censoren (censeurs royaux) gehandhabt, die der Kanzler ernannte. In England wurde die Censur von der Sternkammer (starchamber), bezw. eigenen Censoren (licensers) geübt; die Befugnisse der Sternkammer nahm 1641 das lange Parlament an sich. In Folge des Widerstrebens des Parlaments, die Preßordonnanzen, bezw. die spätern Statute zu erneuern, trat von 1694 an Preßfreiheit ein.

99) In Frankreich erschien ein solcher Index zuerst 1544 auf Veranlassung der Pariser theologischen Facultät. Peignot, essai historique sur la liberté d'écrire p. 56.

100) Constit. tit. 1 art. 3; déclaration des droits de l'homme von 1793 art. 7; const. du 5 fructidor an III art. 353.

101) Ges. von 19. Fruct. V u. 9. Fruct. VI

102) Art. 8: Les Français ont le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions

dies nicht deren Wiedereinführung, zuletzt durch die berüchtigten Ordonnanzen des Ministeriums Polignac vom 25. Juli 1830. Das französische Volk antwortete darauf mit der Revolution und die neue Charte vom 14. August 1830 sprach in Art. 8 aus: La censure ne pourra jamais être rétablie[103]).

In Deutschland ging Bayern 1803 mit der Aufhebung der Büchercensur vor, während es für die periodische Presse die Censur beibehielt[104]). Die deutsche Bundesakte von 1815 setzte im Art. 18 den Erlaß gleichförmiger Verfügungen über die Preßfreiheit auf ihr Progamm. Die Bundesbeschlüsse vom 20. September 1819[105]) und vom 26. August 1824[106]) brachten aber statt dessen die Einführung der Censur für alle Zeitschriften, Zeitungen und Bücher bis zu 20 Bogen Umfang. Die Bundesversammlung inaugurirte von da ab das reine Willkürregiment in Preßsachen, indem sie z. B. die Verbreitung der Werke gewisser Schriftsteller („junges Deutschland") und die Verlagsartikel gewisser Firmen allgemein verbot. Baden wurde genöthigt, sein zu liberal befundenes Preßgesetz vom 28. December 1831 zurückzunehmen.

Durch die vom Jahre 1848 ausgehende politische Bewegung gelangte der Grundsatz der Preßfreiheit[107]), den Art. 4 der deutschen Grundrechte proclamirt hatte[108]), in den meisten deutschen Staaten wenigstens insofern zur Geltung, als die Censur beseitigt wurde[109]). Andere polizeiliche Einschränkungen, wie Concessionspflicht bei Preßgewerben, Cautionspflicht bei Zeitungen, Concessionsentziehung im Verwaltungswege ꝛc., blieben bestehen. Ein Bundesbeschluß vom 6. Juli 1854[110]), der allerdings

en se conformant aux lois qui doivent reprimer les abus de cette liberté.

103) Aehnlich Constitution vom 4. Novbr. 1848 Art. 8. Die späteren Preßgesetze sind: das organische Gesetz vom 4. Novbr. 1848, das Decret vom 17. Februar 1852 mit dem Ges. vom 11. Mai 1868, das jetzt geltende Ges. vom 29. Juli 1881. Ueber die Entwickelung des französischen Preßrechts vgl. Batbie, droit public et administratif, 2. édit., 1885, II. p. 106 sv.

104) Vgl. Seydel, bayr. Staatsrecht I. S. 304.

105) Dieses „provisorische" Preßgesetz, ein Product der Karlsbader Conferenzen, bestimmte, „daß diejenigen Schriften, welche in Form täglicher Blätter oder heftweise erscheinen, sowie solche, welche nicht über 20 Bogen im Druck stark sind, in keinem Bundesstaate ohne Vorwissen und vorgängige Genehmigung der Landesbehörden zum Drucke befördert werden dürfen" Das Gesetz sollte zunächst für 5 Jahre gelten. S. darüber Zöpfl, Staatsrecht II. S. 629

106) „Das provisorische Preßgesetz bleibt in dieser Eigenschaft so lange in Kraft, bis man sich über ein definitives vereinbart haben wird", also auf unbestimmte Zeit.

107) Vgl. auch Bundesbeschluß vom 3. März 1848: „Jedem deutschen Bundesstaate wird freigestellt, die Censur aufzuheben und Preßfreiheit einzuführen, jedoch unter Garantien, welche die andern Bundesstaaten und den ganzen Bund gegen Mißbrauch der Preßfreiheit möglichst sicher stellen."

108) Allerdings in einer jedenfalls viel zu weit gehenden Fassung. „Die Preßfreiheit darf unter keinen Umständen und in keiner Weise durch vorbeugende Maßregeln, namentlich Censur, Concessionen, Sicherheitsbestellungen, Staatsauflagen, Beschränkungen der Druckereien oder des Buchhandels, Postverbote oder andere Hemmungen des freien Verkehrs, beschränkt, suspendirt oder aufgehoben werden."

109) Preuß. Verfassung von 1850 Art. 27: „Die Censur darf nicht eingeführt werden; jede andere Beschränkung der Preßfreiheit nur im Wege der Gesetzgebung." Dazu Ges. vom 12. Mai 1851; vgl. über die Entwickelung L. v. Rönne, Staatsrecht der preuß. Monarchie II. S. 133 ff. Bayern: Edict v. 4. Juni 1848, Preßgesetz v. 17. März 1850. Kgr. Sachsen: Ges. v. 3. Juni 1850. Baden: Ges. v. 15. Februar 1851.

110) Diese „Allgemeinen Bundesbestimmungen zur Verhinderung des Mißbrauchs der Preßfreiheit" verlangen vor Allem Concessionspflicht für die Preßgewerbe und Concessionseinziehung bei Mißbrauch und zwar auch auf administrativem Wege. Voraussetzung der letztern ist, sofern nicht die Concession in widerruflicher Weise ertheilt wurde, wiederholte schriftliche Verwarnung oder erfolgte gerichtliche Bestrafung, wenn dessenungeachtet die betreffenden Gewerbetreibenden ihre Beschäftigung beharrlich zur Verbreitung von strafbaren, insbesondere staatsgefährlichen Druckschriften mißbrauchen.

Für jede im Bundesgebiet erscheinende periodische Druckschrift muß eine Caution bestellt werden (in der Regel von 5000 Thlrn., bezw. 8000 fl. rhein.; in minimo 500 Thlr. bezw. 800 fl.). Nur amtliche und absolut unpolitische Blätter können davon befreit werden.

Die Bestimmungen enthalten ferner eine Reihe von Anforderungen hinsichtlich der Gestaltung des Preßstrafrechts. „Eine vorzugsweise Verweisung der durch die Presse begangenen strafbaren Handlungen vor das Geschworenengericht oder zur öffentlichen Verhandlung soll nicht stattfinden."

in vielen Bundesstaaten, besonders in den größten nicht publicirt wurde[111]), ging in dieser Beziehung bis an die äußerste Grenze des Möglichen.

Die Verfassungen des norddeutschen Bundes und des deutschen Reiches erstreckten die gesetzgeberische Zuständigkeit der Gesammtheit auf das Gewerbewesen, die Reichsverfassung auch auf die Presse. Die gemeinsame Regelung der Materie ist dem entsprechend auch wirklich erfolgt, theils durch die deutsche Gewerbeordnung und ihre Novellen, theils durch das Reichs-Preßgesetz vom 7. Mai 1874. Das letztere ist jedoch für die Reichslande nicht in Kraft getreten. In Elsaß-Lothringen gilt noch das französische Preßrecht[112]).

Im Allgemeinen läßt sich mit Bluntschli[113]) sagen, daß die Preßfreiheit „zum gemeinen Rechte der civilisirten Staaten", Rußland ausgenommen, geworden sei.

Sie besteht in England schon seit 1694[114]), sie ist für die Vereinigten Staaten von Amerika durch den Zusatzartikel 3 zur Bundesverfassung ausgesprochen, ebenso für die Schweiz[115]). Auch die Verfassungen der beiden liberalsten Monarchien Europa's, Norwegens[116]) und Belgiens[117]), haben die Garantie der Preßfreiheit aufgenommen. Das Gleiche gilt von Oesterreich[118]), Frankreich[119]), Italien[120]), Spanien[121]), Holland[122]). Dagegen besteht die Censur noch in Rußland[123]).

§ 11. Der Grundsatz der Preßfreiheit ist nicht ein Grundsatz der Schrankenlosigkeit der Presse. Er schließt selbstverständlich die strafrechtliche Verantwortlichkeit für die durch die Presse begangenen Delicte nicht aus. Er fordert nicht einmal den vollständigen Ausschluß aller repressiven Maßregeln. Abgesehen von solchen Normen, welche wesentlich bezwecken, den eventuellen Strafvollzug zu sichern und theils persönlicher theils formeller Natur sind, hat die Forderung ihre volle Berechtigung, daß ein präventives Einschreiten der Polizei in solchen Fällen zulässig sein muß, wo es sich darum handelt, einen nicht wieder gut zu machenden schweren Schaden für das öffentliche Wohl zu verhüten. Dabei muß aber vom Standpunkte des Rechtsstaates verlangt werden, daß derartige Normen als Ausnahmen von der Regel sich darstellen, daß sie an fest bestimmte Thatbestände anknüpfen und daß das vorläufige

111) Insbesondere nicht in Oesterreich, Preußen und Bayern. Näheres bei Zachariä, deutsches Staats- und Bundesrecht II. S. 312. Anm. 19.

112) Vgl. dessen Darstellung bei E. Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts S. 286.

113) Lehre vom modernen Staat II. S. 626. Vgl Blackstone, comm. IV. chap. 11, no. 13.

114) Allerdings, bis in die neueste Zeit neben einem sehr strengen Preßstrafrecht. Dagegen ist in Englisch-Indien 1878 die Censur eingeführt worden. Vgl. Dacosta, remarks on the Vernacular Indian press law, 1878.

115) Bundesverfassung von 1848 Art. 45 und ebenso Bundesverfassung von 1874 Art. 55: „Die Preßfreiheit ist gewährleistet. Ueber den Mißbrauch derselben trifft die Cantonalgesetzgebung die erforderlichen Bestimmungen, welche jedoch der Genehmigung des Bundesrathes bedürfen. Dem Bunde steht das Recht zu, Strafbestimmungen gegen den Mißbrauch der Presse zu erlassen, der gegen die Eidgenossenschaft und ihre Behörden gerichtet ist."

116) Norges Riges Grundlov von 1814 § 100: Trykkefrihed bör finde sted.

117) Const. § 18. Verbot der Censur und der Cautionen.

118) Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867 über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger. Art. 13: „Jedermann hat das Recht, durch Wort, Schrift, Druck oder durch bildliche Darstellung seine Meinung innerhalb der gesetzlichen Schranken frei zu äußern. Die Presse darf weder unter Censur gestellt, noch durch das Concessionssystem beschränkt werden. Administrative Preßverbote finden auf inländische Druckschriften keine Anwendung" Preßgesetz vom 17. December 1862. Vgl. v. Liszt, Lehrbuch des österr. Preßrechts, Leipzig 1878.

119) Loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881.

120) Statuto fondamentale 4 marzo 1848 art. 28: La stampa sarà libera, ma una legge ne reprime gli abusi. Editto 26 marzo 1848 sulla stampa, art. 1.

121) Preßgesetz vom 8. Januar 1879. Annuaire de la société de législation comparée, 1880 p. 398.

122) Constitution vom 25. Oktober 1848 Art. 8.

123) Ges. vom 6. April 1865. Zur Herausgabe einer Zeitung ist ministerielle Genehmigung erfordert, mit welcher zugleich bestimmt wird, ob die Zeitung der Censur unterliegen soll oder nicht.

polizeiliche Vergehen wenigstens nachträglich der Rechtscontrole unterworfen wird.

Als Preßerzeugnisse im preßpolizeilichen Sinne erscheinen alle Erzeugnisse der Buchdruckerpresse, sowie alle anderen durch mechanische oder chemische Mittel bewirkte, zur Verbreitung bestimmten Vervielfältigungen von Schriften und bildlichen Darstellungen mit oder ohne Schrift, und von Musikalien mit Text oder Erläuterungen[124]).

Man kann die verwaltungsrechtlichen Bestimmungen über die Presse in zwei Gruppen scheiden, solche welche Einschränkungen der Preßfreiheit enthalten, und solche, welche die „Aufrechthaltung der Ordnung in Preßsachen“[125]) bezwecken.

§ 12. Zu den Einschränkungen der Preßfreiheit zählen folgende:

1) Concessionspflicht der Buchdruckereien, der Buchhandlungen, der Zeitungen. Diese erscheint als eine besondere Beschränkung der Preßfreiheit nur dann, wenn die Gesetzgebung nicht im Allgemeinen für den Gewerbebetrieb Concession fordert. Nach dem modernen Gewerberecht ist die Concessionspflicht Ausnahme von der Regel. Mit dem System der Concessionspflicht der Preßgewerbe steht das Institut der Concessionsentziehung im Zusammenhange, welche als gerichtliche und administrative Maßnahme auftreten kann.

Das System der Concessionirung der Preßgewerbe ist grundsätzlich ebenso verwerflich, wie das der Censur. Es ist, wie Brater[126]) treffend bemerkt hat, nichts anderes, als eine Censur der Personen an Stelle der Schriftencensur.

Das deutsche Recht kennt eine Concessionirung der Preßgewerbe im Allgemeinen nicht[127]). Dieselben unterliegen den Bestimmungen der Gewerbeordnung. Die Novelle zur Gewerbeordnung vom 1. Juli 1883 hat indessen eine viel angefochtene Ausnahme hinsichtlich des Vertriebs von Preßerzeugnissen im Umherziehen geschaffen, indem sie obrigkeitliche Genehmigung der Schriften ꝛc. fordert, welche der Hausirer mit sich führen darf[128]). Man kann den gesetzgeberischen Erwägungen, welche hiezu geführt haben, ihre Berechtigung nicht absprechen; doch wird sich andererseits nicht läugnen lassen, daß die Gefahr polizeilicher Mißgriffe nahe liegt[129]).

---

124) So die Legaldefinition des deutschen Preßges. § 2. Vgl. auch österr. Preßges. v. 17. December 1862 § 4. Nach deutschem R.Ges. vom 12. März 1884 gelten Stimmzettel, die im Wege der Vervielfältigung hergestellt sind und nur die Bezeichnung der zu wählenden Person enthalten, nicht als Druckschriften im preßpolizeilichen Sinne.

125) Oesterr. Preßges. Abschn. II, Ueberschrift, deutsches Preßges. Abschn II.

126) Staatswörterbuch VIII. S. 251.

127) „Die nicht gewerbsmäßige öffentliche Verbreitung von Druckschriften kann durch die Ortspolizeibehörde denjenigen Personen verboten werden, welchen nach §§ 57, 57a und 57b der Gew.Ordn. ein Legitimationsschein versagt werden darf.“ „In geschlossenen Räumen ist zur nicht gewerbsmäßigen Vertheilung von Druckschriften oder andern Schriften oder Bildwerken eine Erlaubniß nicht erforderlich.“ R.Preßgesetz § 5, Gew.Ordn. § 43.

128) Gew.Ordn. § 56: „Ausgeschlossen vom Feilbieten im Umherziehen sind ferner Druckschriften, andere Schriften und Bildwerke, insofern sie in sittlicher oder religiöser Beziehung Aergerniß zu geben geeignet sind, oder welche mittelst Zusicherung von Prämien oder Gewinnen vertrieben werden.

Wer Druckschriften, andere Schriften oder Bildwerke im Umherziehen feil bieten will, hat ein Verzeichniß derselben der zuständigen Verwaltungsbehörde seines Wohnortes zur Genehmigung vorzulegen. Die Genehmigung ist nur zu versagen, soweit das Verzeichniß Druckschriften, andere Schriften oder Bildwerke der vorbezeichneten Art enthält. Der Gewerbetreibende darf nur die in dem genehmigten Verzeichnisse enthaltenen Druckschriften, anderen Schriften oder Bildwerke bei sich führen und ist verpflichtet, das Verzeichniß während der Ausübung des Gewerbebetriebes bei sich zu führen, auf Erfordern der zuständigen Behörden oder Beamten vorzuzeigen und, sofern er hierzu nicht im Stande ist, auf deren Geheiß den Betrieb bis zur Herbeischaffung des Verzeichnisses einzustellen.“

129) Brater im Staatswörterbuch VIII. S. 251 f. bemerkt: „Das Verbot, Druckschriften im Wege des Hausirhandels zu verbreiten, hat zur Folge, daß die dem gewöhnlichen Betrieb des Bücher- und Zeitungsverkaufs unzugänglichen Volksklassen von der Literatur fast vollständig abgesperrt sind... Der gröbste Eingriff in das Princip der Preßfreiheit ist es, wenn den Behörden die Befugniß eingeräumt wird, den Hausirhandel mit gewissen begünstigten Schriften

Eine Entziehung der Befugniß zum selbständigen Betriebe irgend eines Preßgewerbes oder sonst zur Herausgabe und zum Vertriebe von Druckschriften kann weder im administrativen noch im richterlichen Wege stattfinden[130]). Eine Ausnahme läßt das Sozialistengesetz vom 21. Oktober 1878 gegen socialistische Agitatoren zu[131]). Ferner gestattet dasselbe Gesetz das Verbot von Druckschriften, in welchen socialdemokratische, socialistische und communistische auf den Umsturz der bestehenden Staats- oder Gesellschaftsordnung gerichtete Bestrebungen in einer den öffentlichen Frieden, insbesondere die Eintracht der Bevölkerungsklassen gefährdenden Weise zu Tage treten. Bei periodischen Druckschriften kann das Verbot sich auch auf das fernere Erscheinen erstrecken. Letzteres Verbot geht bei ausländischen Druckschriften vom Reichskanzler aus[132]).

Der Reichskanzler hat unter bestimmten Voraussetzungen das Recht auch andere periodische Druckschriften des Auslands zu verbieten[133]).

Nach österreichischem Rechte[134]) sind die Preßgewerbe (Druckereien, Buch- ꝛc. Handlungen, Leihstalten und Lesecabinete) concessionspflichtig. Sie dürfen, wenn der Minister des Innern keine Ausnahme gestattet, nur an Orten betrieben werden, wo eine landesherrliche Bezirks- oder Sicherheitsbehörde ihren Sitz hat[135]). Ausgenommen von diesen Bestimmungen sind der Selbstverlag und die Herausgabe periodischer Druckschriften[136]). Der Hausirhandel mit Druckschriften ist gänzlich verboten.

Entziehung der Concession kann durch strafrichterliches Urtheil, wegen gewisser strafgerichtlicher Verurtheilungen auch im Verwaltungswege stattfinden[137]).

In Frankreich bedurften nach dem früheren Rechte Buchdrucker, Buchhändler und Bibliothekare eines Brevets. Sie hatten einen Eid zu leisten, nichts gegen das Staatsoberhaupt oder das Staatswohl zu drucken. Die Regierung bestimmte die Zahl der Druckereien. Für politische und nationalökonomische Journale war die Concessionspflicht (autorisation préalable du gouvernement) eingeführt. Die gänzliche oder zeitweise Unterdrückung der Journale konnte als Folge strafgerichtlicher Verurtheilung oder wiederholter administrativer Verwarnung (davon unten) eintreten; die gänzliche Unterdrückung auch par mesure de sûreté générale durch Decret des Staatsoberhauptes. Die Unterdrückung oder Suspension als Folge strafgerichtlicher Verurtheilung wurde später beseitigt[138]).

---

und Zeitungen zu gestatten, dagegen in Bezug auf andere zu untersagen.“ Soweit geht allerdings unsere Gewerbeordnung nicht; die Grenzen, die sie dem Hausiren mit Preßerzeugnissen zieht, sind an sich sachlich berechtigt. Es muß nur eine vorsichtige Anwendung der Bestimmungen gewünscht werden.

130) R.Preß-Ges. § 4.

131) § 23: „Unter den in § 22 Abs. I bezeichneten Voraussetzungen (strafbare Agitation) kann gegen .... Buchdrucker, Leihbibliothekare und Inhaber von Lesecabineten neben der Freiheitsstrafe auf Untersagung des Gewerbebetriebs erkannt werden.“ § 24: „Personen, welche es sich zum Geschäft machen, die im § 1 Abs. II bezeichneten Bestrebungen zu fördern, oder welche auf Grund einer Bestimmung dieses Gesetzes rechtskräftig zu einer Strafe verurtheilt worden sind, kann von der Landespolizeibehörde die Befugniß zur gewerbsmäßigen öffentlichen Verbreitung von Druckschriften, sowie die Befugniß zum Handel mit Druckschriften im Umherziehen entzogen werden. Die Beschwerde findet nur an die Aufsichtsbehörde statt.“

132) Soc.Ges. § 12.

133) R.Preß-Ges. § 14: „Ist gegen eine Nummer (Stück, Heft) einer im Auslande erscheinenden periodischen Druckschrift binnen Jahresfrist zweimal eine Verurtheilung auf Grund der §§ 41 u. 42 des St.Gb's (Vernichtung der Exemplare ꝛc.) erfolgt, so kann der Reichskanzler innerhalb 2 Monaten nach Eintritt der Rechtskraft des letzten Erkenntnisses das Verbot der ferneren Verbreitung dieser Druckschrift bis auf 2 Jahre durch öffentliche Bekanntmachung aussprechen.“

134) Gew.Ordn. vom 20. December 1859 §§ 16, 18.

135) Das erinnert einiger Maßen an die Bestimmungen im Reichsabschied von Speier 1570, wonach Buchdruckereien nur in Residenz-, Universitäts- und ansehnlichen Reichsstädten geduldet werden sollten.

136) Preß-Ges. vom 17. December 1862 § 3.

137) Preß-Ges. § 3, Gew.Ordn. § 7.

138) Decret vom 5. Februar 1810, Ges. v. 21. Oktober 1814, Ordonnanz vom 8. Oktober 1817, Decret über die Presse vom 15. Februar 1852, Decret vom 22. März 1852, Ges. vom 2. Juli 1861, Ges. vom 11. Mai 1868. All diese Normen gelten noch für Elsaß-Lothringen.

Das nunmehr geltende Gesetz über die Preßfreiheit vom 29. Juli 1881 [139]) erklärt die Buchdruckereien und den Buchhandel für frei. Es befreit ferner die einheimischen Journale und die periodischen Schriften von der autorisation préalable; fremde Druckschriften dieser Art können durch eine Specialentscheidung auf Grund einer Berathung im Ministerrathe, einzelne Nummern derselben durch Verfügung des Ministers des Innern verboten werden.

Das italienische Recht kennt weder für Buchdruckereien und Buchhandlungen noch für periodische Zeitschriften eine Concessionspflicht [140]).

§ 13. Das Plakatwesen wird fast allenthalben einem preßpolizeilichen Sonderrecht unterstellt. Dasselbe bezieht sich auf das Anschlagen, Anheften, Ausstellen oder unentgeltliche Vertheilen von Bekanntmachungen, Aufrufen u. dgl. Daß hier erweiterte Befugnisse der Polizei eintreten, erscheint sachlich wohl gerechtfertigt. Denn es handelt sich bei diesen Arten der Veröffentlichung um ein weit unmittelbareres Einwirken auf die Massen, wie bei den gewöhnlichen Publikationen der Presse [141]). Ein lediglich nachträgliches Einschreiten der Staatsgewalt gegen Ausschreitungen würde in diesen Fällen seinen Zweck völlig verfehlen. Denn das Plakat ist auf eine rasche und momentane Wirkung berechnet und eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Sittlichkeit in dieser Weise kann mit Erfolg nur durch vorbeugende polizeiliche Thätigkeit hintangehalten werden. Es erscheint bei den sonstigen Wegen der erlaubten öffentlichen Meinungsäußerung unbedenklich, die Befugnisse der Polizei hier weiter zu bemessen, als im Uebrigen geschieht.

Die Bestimmungen der Gesetzgebungen über das Plakatwesen sind ziemlich verschieden. Das deutsche Preßgesetz [142]) hat sie der Landesgesetzgebung überlassen.

In manchen Staaten sind die Plakate 2c. politischen Inhaltes oder, wie es wohl negativ formulirt wird, andern Inhalts als die Ankündigung erlaubter Versammlungen, Mittheilungen des gewerblichen oder geselligen Verkehrs u. dgl., gänzlich verboten [143]).

In andern Staaten wird allgemein [144]) oder für Ankündigungen bestimmten Inhaltes polizeiliche Genehmigung verlangt [145]).

Andere Gesetze fordern Einreichung eines Exemplars der beabsichtigten Bekanntmachung bei der Polizeibehörde [146]).

Bisweilen wird auch angeordnet, daß Plakate nur an obrigkeitlich bestimmten Plätzen angeschlagen werden dürfen [147]).

Das neue französische Preßgesetz vom 29. Juli 1881 hat das Plakatwesen (affichage) völlig frei gegeben [148]).

139) Vgl. auch das Decret des Gouvernement de la défense nationale vom 10. September 1870.

140) Legge sulla pubbl. sicurezza 20 marzo 1865, sezione VI; editto sulla stampa 26 marzo 1848 art. 1.

141) Bluntschli, Lehre vom modernen Staat II. S 635 bemerkt: „Der Anschlag von Plakaten politischen Inhalts darf füglich unter die unmittelbare Aufsicht der Polizei gesetzt werden; denn das ist nicht mehr eine einfache freie Meinungsäußerung, sondern die Form schon spielt in das Gebiet der Proclamation über, welche der öffentlichen Autorität allein zusteht.“

142) § 30.

143) So Preußen, Ges. v. 12. Mai 1851 § 9, Hessen, Ges. v. 1. August 1862 Art. 48. Code pénal art. 283, französ. Ges. vom 10. Decbr. 1830 Art. 1, vom 16. Juli 1850 Art. 10 (giltig in Elsaß-Lothringen).

144) So Bayern, Ausf.Ges. zur R.St.P.O. vom 18. August 1879 Art. 12.

145) Oesterr. Preßgesetz § 23 verlangt für die Regel Bewilligung der Sicherheitsbehörde. Dieses Verbot bezieht sich jedoch nicht auf Kundmachungen von rein örtlichem oder gewerblichem Interesse, als Theaterzettel, Ankündigungen von öffentlichen Lustbbarkeiten, von Vermiethungen, Verkäufen u. dgl. Ital. legge sulla pubbl. sicurezza art. 53 hat die gleiche Regel. »Sono esclusi da questo divieto gli stampati o i manoscritti relativi a cose commerciali od annunzi di vendite o locazioni.«

146) Kgr. Sachsen, Ges. v. 24. März 1870 Art. 15, Württemberg. Ges. vom 27. Juni 1874 Art. 1.

147) Sachsen angef. Ges., Oesterreich Preßges. § 23, Italien legge sulla pubbl. sicurezza art. 53.

148) Es bestimmt lediglich in Art. 15 u. 16 Folgendes: »Dans chaque commune, le maire désignera, par arrêté, les lieux exclusivement destinés à recevoir les affiches des lois et autres actes de l'autorité publique. Il est interdit d'y placarder des affiches particulières. Les affiches des actes émanés de l'autorité seront seules imprimées sur papier blanc... Les professions de foi, circulaires et affiches électorales pourront être placardées, à l'exception des emplacements réservés par l'article précédant, sur tous les édifices publics autres que les édifices consacrés aux cultes, et particulièrement aux abords des salles de scrutin«

§ 14. Eine gesonderte Behandlung läßt die Preßgesetzgebung vielfach auch der Colportage zu Theil werden, d. h. der gewerbsmäßigen Verbreitung von Druckschriften innerhalb eines Ortes auf öffentlichen Wegen oder in öffentlichen Lokalen. Die Colportage ist vom Hausirhandel zu unterscheiden, der im Umherziehen von Ort zu Ort stattfindet.

Bei der Colportage kommen neben Rücksichten der Preßpolizei auch solche der Straßenpolizei in Frage. In ersterer Beziehung greifen theilweise dieselben polizeilichen Rücksichten ein, welche bei Regelung des Plakatwesens maßgebend sind, wie denn auch bisweilen [149]) der gewerbsmäßige Anschlag von Preßerzeugnissen ebenso behandelt wird, wie die eigentliche Colportage.

Die polizeilichen Bestimmungen über Colportage (crieur, vendeur, distributeur public) sind besonders in Frankreich ausgebildet worden [150]). Das in Elsaß-Lothringen noch geltende ältere französische Recht fordert zur Colportage von Druckschriften die jederzeit widerrufliche Genehmigung der Ortspolizeibehörde [151]), ferner zu jeder, auch der nicht gewerbsmäßigen Colportage die gleichfalls widerrufliche Genehmigung der Staatspolizeibehörde (in Elsaß-Lothringen des Bezirkspräsidenten) [152]).

Das französische Preßgesetz vom 29. Juli 1881 [153]) verlangt von Colporteuren nur vorgängige Anzeige bei der Präfectur, bezw. für Zeitungscolporteure bei der Unterpräfectur oder Mairie, je nachdem die Colportage im Arrondissement oder in der Gemeinde stattfinden soll. Die nicht gewerbsmäßige Vertheilung (la distribution et le colportage accidentels) ist von der Anzeigepflicht frei.

Die deutsche Gewerbeordnung [154]) bestimmt: „Wer gewerbsmäßig Druckschriften oder andere Schriften oder Bildwerke auf öffentlichen Wegen, Straßen, Plätzen oder an öffentlichen Orten ausrufen, verkaufen, vertheilen, anheften oder anschlagen will, bedarf dazu einer Erlaubniß der Ortspolizeibehörde und hat den über diese Erlaubniß auszustellenden, auf seinen Namen lautenden Legitimationsschein bei sich zu führen“ [155]).

Das österreichische Recht verbietet das Ausrufen, Vertheilen und Feilbieten von Druckschriften außerhalb der hiezu ordnungsmäßig bestimmten Localitäten, gleichviel ob es gewerbsmäßig oder nicht gewerbsmäßig geschieht [156]).

In Italien ist die Colportage von Druckschriften nur unbedeutenden Einschränkungen unterworfen [157]).

149) Vgl. deutsche Gew.Ordn. § 43.

150) Die Ordonnanz vom 29. Oktober 1782 und das Ges. vom 5. Nivôse V beschränkten die crieurs publics auf das Ausrufen der Titel der feilgebotenen Schriften. Der Code pénal art. 290 bestimmt: »Tout individu qui, sans y avoir été autorisé par la police fera le métier de crieur ou afficheur d'écrits imprimés, dessins ou gravures, mêmes munis des noms d'auteur etc., sera puni d'un emprisonnement de 6 jours à 2 mois.«

151) Ges. vom 16. Februar 1834, wodurch Art. 2 des Ges. vom 10. Decbr. 1830, der nur Anzeigepflicht statuirte, geändert wurde.

152) Ges. vom 27. Juli 1849 Art. 6.

153) Vorher gingen Ges. vom 29. December 1875, 9. März 1878, 17. Juni 1880.

154) § 43.

155) „Auf die Ertheilung und Versagung der Erlaubniß finden die Vorschriften der §§ 57 Nr. 1, 2, 4, 57a, 57b Nr. 1 u. 2 u. 63 Abs. I (über die Wandergewerbescheine) entsprechende Anwendung. Auf das blose Anheften und Anschlagen findet der Versagungsgrund der abschreckenden Entstellung keine Anwendung.“ Ausnahmen zu Gunsten von Stimmzetteln und Druckschriften zu Wahlzwecken.

Ueber die nicht gewerbsmäßige Verbreitung siehe oben S. 780 Anm. 127; über die Ausnahme nach § 24 des Socialistengesetzes oben S. 781 Anm. 131.

156) Oesterr. Preßges. § 23. Verboten ist auch „das Sammeln von Pränumeranten oder Subscribenten durch Personen, welche nicht mit einem hierzu von der Sicherheitsbehörde besonders ausgestellten Erlaubnißschein versehen sind.“

157) Legge sulla pubbl. sicurezza art. 52: »È vietato lo smercio sulle piazze e vie pub-

§ 15. 2) Administrative Verbote von Preßerzeugnissen sind als unverträglich mit dem Grundsatze der Preßfreiheit dem modernen Preßrechte in der Regel fremd [158]). Auch die vorläufige administrative Beschlagnahme kann nur ausnahmsweise und vorbehaltlich der alsbald herbeizuführenden endgiltigen Entscheidung des Richters stattfinden.

Eine solche Beschlagnahme erscheint gerechtfertigt, wenn die formellen Vorschriften über die Ordnung der Presse verletzt sind, ferner wenn bei Zulassung der Verbreitung der Druckschrift ein nicht wieder gut zu machender Schaden für die öffentliche Sicherheit oder Sittlichkeit zu befürchten ist.

In letzterer Beziehung enthalten die Gesetze entweder — und dies verdient den Vorzug — eine Aufzählung der einzelnen Fälle, in welchen Beschlagnahme statthaft ist, oder sie umschreiben diese Fälle mit einer allgemeinen Formel [159]).

Die gesetzliche Einschränkung des Beschlagnahmerechts rechtfertigt sich durch die Erwägung, daß die Beschlagnahme andernfalls leicht in fraudem legis zur Vernichtung der Preßfreiheit ausgedehnt werden kann. Ueberdies kann bei Preßproducten von vorübergehendem Werth wie Zeitungsnummern die Beschlagnahme selbst bei nachgängiger Freigabe die materielle Wirkung der Unterdrückung äußern und den finanziellen Ruin des Unternehmers herbeiführen.

Das berüchtigte System der Verwarnungen, wonach jede Zeitung wegen eines mißliebigen Artikels eine Verwarnung erhalten und nach wiederholter Verwarnung im Verwaltungswege unterdrückt werden konnte [160]), ist jetzt in den Verfassungsstaaten beseitigt [161]).

Das französische Preßgesetz vom 29. Juli 1881 hat auf die administrative Beschlagnahme völlig verzichtet.

Ein Zeitungsverbot der Wirkung nach, das ohne die Formen des Rechts ergeht, ist die Entziehung des Postdebits für die Zeitungen. Diese Maßnahme muß, zumal wo Post-

bliche delle sentenze, dibattimenti e di ogni altro atto di procedura criminale, senza preventiva autorizzazione del pubblico ministero presso il tribunale o corte innanzi cui il processo ha avuto luogo.«

158) Ausnahmen werden für ausländische Zeitungen gemacht, vgl. z. B. deutsches Preßges. § 14, Verbot durch den Reichskanzler. Auch das deutsche Socialistengesetz §§ 11 ff. kennt administrative Verbote von Druckschriften. „Druckschriften, in welchen socialdemokratische, socialistische oder communistische auf den Umsturz der bestehenden Staats- oder Gesellschaftsordnung gerichtete Bestrebungen in einer den öffentlichen Frieden, insbesondere die Eintracht der Bevölkerungsklassen gefährdenden Weise zu Tage treten, sind zu verbieten. Bei periodischen Druckschriften kann das Verbot sich auch auf das fernere Erscheinen erstrecken, sobald auf Grund dieses Gesetzes das Verbot einer einzelnen Nummer erfolgt.“ Zuständig ist die Landespolizeibehörde, hinsichtlich des Verbots fernerer Verbreitung ausländischer Zeitungen der Reichskanzler. Das Verbot wirkt für das ganze Bundesgebiet. Die Polizeibehörde kann schon vor erlassenem Verbot vorläufige Beschlagnahme vornehmen. Ueber die außerordentlichen Gewalten des Statthalters von Elsaß-Lothringen s. E. Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts S. 294. Ueber das neue französische Recht oben S. 782.

159) Das deutsche Preßges. (§ 23) nennt folgende Fälle: verbotene militärische Mittheilungen, ferner wenn der Inhalt einer Druckschrift den Thatbestand der §§ 85 (Aufforderung zum Hochverrath), 95 (Majestätsbeleidigung), 111 (Aufforderung zum Widerstande gegen die Staatsgewalt), 130 (Aufreizung von Bevölkerungsklassen zur Gewaltthätigkeit gegen einander), 184 (Verbreitung unzüchtiger Schriften 2c.) des R.St.Gb's enthält, in den Fällen der §§ 111 u. 130 jedoch nur dann, wenn dringende Gefahr besteht, daß die Aufforderung oder Aufreizung ein Verbrechen oder Vergehen zur unmittelbaren Folge haben könnte. — Oesterr. Strafproz.Ordn. von 1873 § 487 Abs. I: „Druckschriften, welche gegen die Vorschriften des Preßgesetzes ausgegeben oder verbreitet werden, oder welche ihres Inhaltes wegen im öffentlichen Interesse zu verfolgen sind, können von der Sicherheitsbehörde unmittelbar oder auf Veranlassung des Staatsanwalts mit Beschlag belegt werden. In allen andern Fällen kann der Beschlag nur von den Gerichten über eine Klage und den darin gestellten Antrag des Privatanklägers angeordnet werden.“

160) Französ. Decret vom 17. Februar 1852, österr. Ordonnanz vom 27. Mai 1852, preuß. Preßverordnung von 1863.

161) Es besteht noch in Rußland nach dem Preßgesetz vom 6. April 1865 für die nicht unter Censur befindlichen Zeitungen.

zwang für Zeitungen besteht, als unbedingt verwerflich bezeichnet werden. Das neuere Postrecht hat denn auch dieses Mittel der Preßchicane, zum Theil durch ausdrückliche gesetzliche Bestimmungen, perhorrescirt.

So sagt das deutsche Postgesetz [162]), daß keine im Bundesgebiete erscheinende politische Zeitung vom Postdebit ausgeschlossen werden und daß bei Normirung der Provision für Beförderung und Debitirung der deutschen Zeitungen keine Ungleichheit stattfinden darf [163]).

Uebrigens ergibt sich die Unzulässigkeit des Ausschlusses von Zeitungen vom Postdebit auch ohne ausdrückliche Bestimmung von selbst, soweit der Post innerhalb ihres Monopolrechts die Pflicht zur Uebernahme von Postsendungen auferlegt ist.

§ 16. 3) Eine Einschränkung der Preßgewerbefreiheit enthält auch das Institut der Zeitungscautionen.

Die Gründe, welche dafür angeführt worden sind, sind in der Hauptsache folgende. Die Cautionen sollen eine Bürgschaft für die finanzielle Solidität des Unternehmens bieten, sie sollen ferner verhüten, daß Leute, welche wirthschaftlich nichts zu verlieren haben, eine politisch-agitatorische oder sittlich verderbliche Presse in's Leben rufen [164]); sie sollen endlich der Strafrechtspflege als bereites Executionsmittel dienen.

Von diesen Gründen sind der erste und der letzte die schwächsten. Es ist nicht abzusehen, warum der Staat gerade bei der periodischen Presse sich für die wirthschaftliche Zukunft des Unternehmers interessiren oder warum er hier eine Strafcaution fordern soll, die er sonst nirgends fordert. Beachtenswerther erscheint der zweite Grund. Indessen schützt die Caution durchaus nicht gegen die angeführten Uebel. Sie hätte, wenn mäßig bemessen, höchstens den Werth, die Entstehung von Winkelblättern hintanzuhalten. Allein sie würde mit der verwerflichen Sorte dieser Tagesliteratur auch die große Zahl harmloser, ja in gewisser Weise für das niedere Volk nützlicher Blätter treffen, die man nicht wird entbehren wollen. Es erscheint daher doch wohl räthlicher, sich der sogen. Revolverpresse gegenüber mit den übrigen Mitteln der Preßpolizei zu behelfen [165]).

Die Cautionspflicht, welche der Bundesbeschluß vom 6. Juli 1854 forderte [166]), hat in das deutsche Reichspreßgesetz keine Aufnahme gefunden [167]). Sie bestand in England bis zum Jahre 1869 [168]), in Frankreich bis zum Jahre 1881 [169]) und besteht noch in Rußland [170]) und Oesterreich [171]). Nach österreichischem Rechte ist cautions-

162) Vom 28. Oktober 1871, § 3.

163) In Oesterreich hat nach § 26 Abs. II des Preßges. das Staatsministerium (des Innern) das Recht, ausländischen Druckschriften das Postdebit zu entziehen. In Elsaß-Lothringen (Decret vom 17. Febr. 1852 Art. 2) dürfen politische und volkswirthschaftliche Zeitungen des Auslands nur mit Regierungsgenehmigung verbreitet werden. Ueber das jetzige französ. Recht s. oben S. 782.

164) Diese Gründe treffen auf die Bestimmungen des spanischen Preßgesetzes vom 8. Jan. 1879 zu, welches vom Herausgeber einer Zeitung verlangt, daß er seit zwei Jahren 250 Pesetas (Franken) Grundsteuer oder 500 Pesetas Gewerbsteuer zahlt.

165) Ein ausdrückliches Verbot der Cautionen enthält die belgische Verfassung Art. 18.

166) Auch das preuß. Preßgesetz v. 12. Mai 1851 forderte für politische Zeitschriften und Zeitungen Cautionen von 5000, 3000, 2000, 1000 Thalern, je nach der Ortsbevölkerung, die Hälfte bei dreimaligem oder noch seltenerem wöchentlichem Erscheinen.

167) Sie besteht dagegen für Elsaß-Lothringen auf Grund des französischen Decrets v. 17. Febr. 1852. 20000 M. für Zeitungen 2c., die in Städten mit mehr als 50,000 Einwohnern erscheinen, 12,000 M. in kleineren Orten; für Zeitungen, die weniger als dreimal wöchentlich erscheinen, die Hälfte. Vgl. E. Löning, Lehrbuch des deutschen Verw.-Rechts S. 288.

168) Newspapers, Printers etc. Repeal Act 32 u. 33 Vict. c. 24. Die Caution betrug 400 £ bezw. 300 £ für den Drucker und haftete für Geldbußen, Schadenersatz und Proceßkosten. Auch Flugschriften u. dgl. unterlagen der Cautionspflicht. Vgl. R. Gneist, engl. Verw.-Recht 3. Aufl. II. S. 754 f.

169) Preßges. v. 29. Juli 1881 Art. 5 u. 67, vgl. auch Decret des Gouvernement de la défense nationale vom 10. Oktober 1870. — Wegen des früheren Rechts vgl. Ges. v. 9. Sept. 1835 (Caution von 100,000 Frcs.), Decret v. 9. August 1848, Decret v. 17. Februar 1852 (50,000 bis 15,000 Fr., bezw. die Hälfte, siehe oben Anm. 167).

170) Nach dem Preßgesetz vom 6. April 1865 für die nicht unter Censur stehenden Zeitungen

pflichtig jeder Herausgeber einer periodischen Druckschrift, welche öfter als zweimal im Monate erscheint und, sei es auch nur nebenher, die politische Tagesgeschichte behandelt oder politische, religiöse oder sociale Tagesfragen bespricht. Je nach der Einwohnerzahl des Ortes der Ausgabe beträgt die Caution 2000—8000 fl. (Orte bis 3000 Einw. — Wien), für Zeitungen, die nicht öfter als dreimal wöchentlich erscheinen, die Hälfte. Die Caution haftet für die Strafen und verfällt zu Gunsten der Armenkasse, wenn „Jemand", nicht etwa blos der Herausgeber, wegen des Inhalts der Druckschrift eines Verbrechens oder Vergehens schuldig erkannt wurde, ganz oder theilweise je nach der Schwere des Delicts. Der Strafrichter spricht den Verfall aus [172]). Die verminderte Caution muß binnen 8 Tagen, bei Meidung der Suspension der Druckschrift, ergänzt werden [173]).

§ 17. 4) Der Zeitungs- bezw. Inseratenstempel ist vom steuerpolitischen Gesichtspunkte bereits oben [174]) zur Besprechung gekommen. Insoferne sich mit demselben eine preßpolizeiliche Nebenabsicht verbindet, ist die Tendenz desselben die nemliche, welche der Zeitungscaution theilweise, nach dem eben erörterten Hauptmotive, zu Grunde liegt. Dieser Stempel ist daher auch vom Standpunkte der Preßpolizei nicht zu billigen [176]). Aehnlich wie der Zeitungsstempel wirkt die Papiersteuer, zumal wenn bei Benutzung des Papiers für die periodische Presse ein Zuschlag normirt ist.

Das deutsche Recht kennt keine derartige Besteuerung.

In Oesterreich besteht Stempelpflicht für periodische Zeitschriften, die ein- oder mehrmal wöchentlich erscheinen (1 kr. für inländische, 2 und 1 kr. für ausländische) [176]). Ausgenommen sind rein wissenschaftliche, künstlerische und technische Zeitschriften, wenn sie keine Inserate annehmen oder sich auf Ankündigungen über Fachgegenstände beschränken [177]).

England hat keine besondere Zeitungsabgabe mehr [178]).

In Frankreich wurde der Zeitungsstempel 1870 abgeschafft [179]) und durch Gesetz vom 4. Oktober 1871 eine Papiersteuer mit 10 Frcs. von 100 Kgr eingeführt, die sich für das Papier der periodischen Presse um 20 Frcs. erhöht.

§ 18. 5) Eine weitere Gruppe von Bestimmungen enthält Beschränkungen in Bezug auf den Inhalt der Druckschriften, entweder in der Richtung, daß die Aufnahme gewisser Veröffentlichungen verlangt werden kann, oder in der Richtung, daß gewisse Veröffentlichungen verboten sind [160]). Die Vorschriften beziehen sich zumeist auf die periodische Presse. In ersterer Beziehung sind zu erwähnen der Zwang zur Aufnahme amtlicher Bekanntmachungen gegen Insertionsgebühr bei Zeitungen, die überhaupt Anzeigen

5000 Rubel für täglich erscheinende Zeitungen, 2500 Rubel für die übrigen.

171) Preßgesetz § 13 ff.

172) Preßgesetz § 35.

173) Preßgesetz § 16.

174) 2. Aufl. III. S 466.

175) Brater im Staatswörterbuche VIII. S. 252 hebt mit Recht hervor, daß diese Steuer auf die Wirksamkeit der Presse einen nachtheiligen Einfluß ausübt. „Wird sie durch Erhöhung der Zeitungspreise auf das Publikum abgewälzt, so hat dies zur Folge, daß den minderbemittelten Classen die Benützung eines unersetzlichen Bildungsmittels erschwert ist. Wird aber eine Preiserhöhung durch Ersparnisse an den Kosten des Blattes und namentlich dadurch vermieden, daß man tüchtige Originalarbeiten, die nur gegen entsprechendes Honorar zu haben sind, ausschließt oder seltener aufnimmt, so zieht die Stempelsteuer eine Verschlechterung der Zeitungspresse nach sich." Ein moderneres Argument führt noch v. Liszt (v. Holtzendorff, Rechtslexikon III S. 140) gegen die Zeitungssteuer ins Feld: „Sie treibt die Presse dem Großcapital in die Hände, bewirkt die Verbindung dieser beiden Mächte und potenzirt dadurch ihren Einfluß."

176) Verordnungen vom 23. Oktober 1857 und 23. November 1858.

177) Ges. vom 26. December 1865.

178) Abschaffung der Inseratenabgabe 1853, des Zeitungsstempels 1855, der Papiersteuer 1861. — 32 et 33 Vict. c. 24. — Vgl. Griffith, a Digest on the Stamp Duties. R. Gneist, englisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. II. S. 644 u. 754.

179) Derselbe war durch das Decret über die Presse vom 17. Febr. 1852 Art. 6 ff. normirt und durch Decret vom 28. März gl. Js. auf Zeitungen politischen und volkswirthschaftlichen Inhalts beschränkt.

180) Besonders ausgebildet sind diese Preßbeschränkungen in dem Napoleonischen Decret v. 17. Februar 1852.

bringen [161]), dann, als Correctiv der Preßfreiheit, die Verpflichtung zur Aufnahme verurtheilender Gerichtserkenntnisse und von Berichtigungen.

Was Letztere anlangt, so hat die Gesetzgebung selbstverständlich dafür Sorge zu tragen, daß einerseits ein Recht, das zum Schutze gegen Mißbrauch der Presse gegeben ist, nicht selbst zu einem Mißbrauche derselben wird, und daß andererseits das Recht nicht illusorisch gemacht werden kann.

In ersterer Beziehung sind folgende Sätze anerkannt. Die Berichtigung kann sich nur auf thatsächliche Angaben beziehen, welche die betreffende Zeitung selbst gebracht hat, und muß sich ihrerseits auf thatsächliche Angaben beschränken.

Sie kann kostenfrei nur bis zu einem gewissen Umfang (Raum der zu berichtigenden Mittheilung — Deutschland, Doppeltes dieses Raumes — Oesterreich, Frankreich, Italien), für das Mehr nur gegen Insertionsgebühr (amtliche Berichtigungen in Oesterreich frei) gefordert werden.

Sie muß unterzeichnet sein und darf keinen strafbaren Inhalt haben.

Auf der andern Seite muß die Berichtigung innerhalb der gesetzlich bestimmten Zeit (nächste, zweitnächste Nummer 2c.) und an gleicher Stelle und mit gleicher Schrift, wie der berichtigte Artikel gebracht werden.

Das Berichtigungsrecht steht Behörden und Privaten zu [162]).

Die Verbote von Veröffentlichungen durch die Presse entstammen verschiedenen Rücksichten. So wird mit Rücksicht auf die Strafrechtspflege untersagt die Bekanntgabe der Anklageschrift oder anderer amtlicher Schriftstücke eines Strafprocesses vor deren Kundgabe in öffentlicher Sitzung oder vor Beendigung des Verfahrens [183]), ferner der Erlaß öffentlicher Aufforderungen zur Aufbringung der wegen einer strafbaren Handlung erkannten Geldstrafe und die öffentliche Quittung über die zu solchen Zwecken gezahlten Beiträge [184]). Zur Zeit von Krieg und Kriegsgefahr können Verbote von Veröffentlichungen über Truppenbewegungen oder Vertheidigungsmittel eintreten [185]). Auf politischen Rücksichten beruht auch das Verbot, geheime Verhandlungen der parlamentarischen Körper ohne deren Genehmigung zu veröffentlichen [166]).

§ 19. Von den Bestimmungen zur Aufrechterhaltung der Ordnung in Preßsachen gehören jene, welche eine Pflicht der An- bezw. Abmeldung statuiren,

181) Deutsches Preßges. § 10 (in einer der beiden nächsten Nummern), Elsaß-Lothringen französ. Ges. vom 27. Juli 1849 Art. 13, Decret v. 17. Febr. 1852 Art. 19 (an der Spitze der nächsten Nummer); österr. Preßges. §§ 20—22; ital. Preßedict Art. 45 (in capo al suo giornale ec., nicht beschränkt auf Zeitungen, die Anzeigen bringen), 49.

182) Deutsches Preßgesetz § 10, Elsaß-Lothringen Ges. v. 25. März 1822, Art. 11; österr. Preßges. § 19; französ. Preßges. v. 1881 Art. 12 u. 13; ital. Preßedict Art. 43 u. 45.

183) Deutsches Preßges. § 17 und übereinstimmend französ. Preßgesetz von 1881 Art. 38; Art. 39 des angef. Gesetzes bestimmt weiter: »Il est interdit de rendre compte des procès en diffamation où la preuve des faits diffamatoires n'est pas autorisée La plainte seule pourra être publiée par le plaignant. Dans toute affaire civile, les cours et tribunaux pourront interdire le compte rendu du procès. Ces interdictions ne s'appliqueront pas aux jugements, qui pourront toujours être publiés. Il est également interdit de rendre compte des délibérations intérieures soit des jurys, soit des cours et tribunaux.« Aehnlich und zum Theil weiter gehend die in Elsaß-Lothringen geltenden französischen Gesetze vom 27. Juli 1849 Art. 10 u. 11 und v. 17. Febr. 1852 Art. 17.

Das italienische Preßedict (Art. 10. 11) verbietet »la pubblicazione dei nomi dei giurati, o dei magistrati giudicanti, quando sia accompagnata dall' indicazione dei loro voti individuali nelle deliberazioni dei verdetti e delle sentenze«, ferner die Bekanntgabe geheimer Gerichtsverhandlungen, endlich »la pubblicazione degli atti d'istruttoria criminale o dibattimenti pubblici per cause d'insulti o d'ingiurie, nei casi, in cui la prova dei fatti infamanti od ingiuriosi non è permessa dalla legge «

184) Deutsches Preßgesetz § 16; über Sammlung von Beiträgen zu socialistischen Zwecken Socialistengesetz § 16; für Elsaß-Lothringen Ges. vom 27. Juli 1849 Art. 5. Französ. Preßges. von 1881 Art. 40.

185) Deutsches Preßges. § 15 (Erlaß des Verbots durch den Reichskanzler).

186) Dieses Verbot findet sich im italienischen Preßedict Art. 10.

wesentlich dem Gewerbepolizeirecht an[187]). Indessen treten häufig zu diesen allgemeinen Normen noch besondere für die Preßgewerbe hinzu[188]).

Diese und einige weitere Bestimmungen haben vornehmlich den Zweck, den polizeilichen und gerichtlichen Zugriff zu sichern oder zu erleichtern, wohl auch moralische Garantieen gegen Mißbrauch der Preßfreiheit zu schaffen.

Dahin gehören folgende Rechtssätze:

1) Jede Druckschrift muß Namen und Wohnort der Personen angeben, die an deren Anfertigung und Herausgabe betheiligt sind d. i. entweder nur des Druckers oder des Druckers und des Verlegers oder, Mangels eines Verlegers, des Autors oder Herausgebers. Bei periodischen Druckschriften ist auch der Redacteur zu nennen[189]). In letzterer Beziehung findet sich die Vorschrift, daß bei Benennung mehrerer Redacteure ersichtlich gemacht werden muß, für welchen Theil der Druckschrift jeder die Redaction besorgt[190]).

Ausgenommen werden von diesen Normen Druckschriften, die lediglich Zwecken des Gewerbes und des Verkehrs, des häuslichen und geselligen Lebens dienen (Formulare, Preiscourante, Visitenkarten u. dgl.), auch Stimmzettel, ferner lithographirte &c. Zeitungscorrespondenzen und amtliche Publicationen.

Das frühere französische Recht, welches in Frankreich selbst nicht mehr, dagegen noch in Elsaß-Lothringen gilt, fordert für Artikel politischen, religiösen oder philosophischen Inhaltes in periodischen Druckschriften Unterzeichnung durch den Verfasser[191]) und schließt gewisse Personen von der Veröffentlichung solcher Artikel ganz aus[192]).

Diese Beschränkungen sind mit dem Grundsatze der Preßfreiheit unverträglich; insbesondere beraubt der Ausschluß der Anonymität die Presse vielfach der Möglichkeit, Mißstände zur Sprache zu bringen. Gegen wirkliche Ausschreitungen liegt in der Haftung des Redacteurs ein genügendes Correctiv.

2) Für die Herausgeber oder Redacteure periodischer Druckschriften werden

187) Vgl. z. B. deutsche Gewerbeordnung § 14. Anzeigepflicht bei Beginn eines Gewerbes.

188) Deutsche Gew.-Ordn. § 14: „Buch- und Steindrucker, Buch- und Kunsthändler, Antiquare, Leihbibliothekare, Inhaber von Lesekabineten, Verkäufer von Druckschriften, Zeitungen und Bildern haben bei der Eröffnung ihres Gewerbebetriebes das Local desselben sowie jeden späteren Wechsel des letzteren spätestens am Tage seines Eintritts der zuständigen Behörde ihres Wohnortes anzugeben.“ Oesterr. Preßges. v. 17. December 1862 § 10: „Wer eine periodische Druckschrift herauszugeben beabsichtigt, hat dieses vorläufig dem Staatsanwalt und der landesfürstlichen Sicherheitsbehörde des Bezirks, in welchem der Ort der Herausgabe gelegen ist, anzuzeigen.“ Das italienische Recht (Legge sulla pubblica sicurezza art. 51) fordert nur für diejenigen, welche das Gewerbe eines Buchdruckers, Lithographen oder dgl. ausüben wollen, vorgängige Anzeige bei der Sicherheitsbehörde des Ortes. Es fordert ferner (editto sulla stampa art. 36) für die Herausgabe periodischer Druckschriften (giornale od altro scritto periodico) vorgängige Anzeige beim Ministerium des Innern, enthaltend den Nachweis, daß der Herausgeber oder Redacteur die gesetzliche Befähigung hiezu besitzt, die Angabe der Art der beabsichtigten Publication, der Druckerei und des Namens und Wohnorts des Redacteurs (gerente).

Das französische Preßgesetz von 1881 bestimmt in Art. 7, daß vor der Veröffentlichung eines Journals oder einer Zeitschrift bei dem Staatsanwalt (procureur de la république) Titel und Art der Herausgabe, Namen und Wohnung des Herausgebers und die Druckerei anzumelden sind. Jede Aenderung ist innerhalb der fünf folgenden Tage anzuzeigen.

189) Deutsches Preßges. §§ 6, 7, österr. Preßges. § 9, 39 Geo. III c. 79, Newspapers, Printers etc. Repeal Act (darüber Gneist, engl. Verw.Recht II S. 754 f.), französ. Preßges. von 1881 Art. 2, 11. Wegen Elsaß-Lothringens s. E. Löning, Lehrb. des deutschen Verw.Rechts S. 287 f. Das ital. Preßedict Art. 2 fordert auch Angabe des Druckjahrs.

190) Deutsches Preßges. § 7 Abs. II; dagegen österr. Preßges. § 9 Abs. III Angabe des Namens „wenigstens eines verantwortlichen Redacteurs“. Ital. Preßedict Art. 37, 41. Der erste Abzug ist vom Redacteur eigenhändig zu zeichnen; die übrigen haben den Namen gedruckt anzugeben. Das erste Exemplar geht an die Staatsanwaltschaft (Art. 42 »al momento della pubblicazione«). Aehnlich französ. Preßges. von 1881 Art. 6, 10, 11.

191) Ges. v. 16. Juli 1850 Art. 3.

192) Decret vom 17. Febr. 1852 Art. 21 Verbot politischer und volkswirthschaftlicher Artikel von Personen, welche wegen Verbrechens verurtheilt sind; Ges. v. 11. Mai 1868 Verbot aller Artikel von Personen, welche verbannt oder nicht im Besitze der bürgerlichen oder politischen Rechte sind.

gewisse persönliche Erfordernisse aufgestellt. Dieselben sind in den Gesetzgebungen verschieden bemessen. Das deutsche Recht[193]) fordert Verfügungsfähigkeit, Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte und Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt im Deutschen Reiche, das österreichische Recht sogar Besitz des Staatsbürgerrechts und Wohnsitz am Orte des Erscheinens der Druckschrift[194]). Das französische Recht verlangt[195]) Staatsangehörigkeit, Volljährigkeit und Besitz der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte (droits civils et civiques). Das italienische Recht[196]) gibt jedem volljährigen „Unterthanen des Königs“, der im Besitz der bürgerlichen Rechte ist, die Befugniß eine periodische Druckschrift zu veröffentlichen; desgleichen den Aktien- und Commanditgesellschaften und allen gesetzmäßig constituirten juristischen Personen.

3) Die Verbindlichkeit zur Abgabe von Pflichtexemplaren an die Polizeibehörde (bezw. Staatsanwaltschaft) bezweckt, daß letztere rechtzeitig von Preßdelicten Kenntniß und damit die Möglichkeit wirksamen Einschreitens erhält. Diese Verbindlichkeit besteht entweder nur für die periodische Presse oder auch für andere Druckschriften. Ersteres ist im Deutschen Reiche[197]) und in Frankreich[198]), letzteres in Oesterreich[199]) für nichtperiodische Druckschriften bis zu 5 Bogen Umfang, in Italien ausnahmslos[200]) der Fall.

5. Die Freizügigkeit und deren sicherheitspolizeiliche Beschränkungen.

§ 20. Die sicherheitspolizeilichen Maßnahmen, welche gegen den Einzelnen sich richten, äußern sich naturgemäß in der Form der Aufenthaltsbeschränkung, also des polizeilichen Eingriffs in die Bewegungsfreiheit des Individuums, die Freizügigkeit.

Die Freizügigkeit besteht in der Möglichkeit, innerhalb eines (Staats- oder Bundes-)Gebietes nach Belieben an jedem Orte vorübergehenden Aufenthalt zu nehmen oder bleibend sich niederzulassen. Daß in einem Staate Freizügigkeit bestehe, besagt nichts anderes, als daß die Bewegungsfreiheit grundsätzlich rechtlichen Beschränkungen nicht unterliegt, also juristisch etwas Negatives. Die Freizügigkeit an sich ist kein vom Staate verliehenes Recht des Einzelnen, sondern die Jedem von Natur aus zukommende Möglichkeit, sich von Ort zu Ort zu bewegen, soweit er nicht daran irgend wie gehindert wird. Das Freizügigkeitsrecht prangt allerdings auch unter den sog. Freiheitsrechten; allein Letztere

193) Preßgesetz § 8, 19.

194) Preßges. §§ 11 u. 12. Ausgeschlossen sind außerdem jene, welche wegen begangener strafbarer Handlungen die Wählbarkeit zu Gemeindeämtern verloren haben, sowie wegen Verbrechens in Untersuchung Befindliche, solange sie in gerichtlicher Verwahrung oder Untersuchungshaft sind.

195) Preßgesetz von 1881 Art. 6.

196) Preßedict Art. 35.

197) Preßges. § 9. Ablieferung eines Exemplars jeder Nummer &c. durch den Verleger, sobald die Austheilung oder Versendung beginnt. Ausgenommen Drucksachen, die ausschließend den Zwecken der Wissenschaft, der Kunst, des Gewerbes oder der Industrie dienen, sowie amtliche (§ 12). Im Reichslande gilt noch das ältere französische Recht. Der Drucker hat vor Beginn des Druckes jeder Druckschrift Titel, Bogenzahl und Format dem Bezirkspräsidenten anzuzeigen; vor der Veröffentlichung sind 2 Exemplare beim Bezirkspräsidium und von nicht periodischen Schriften politischen und socialen Inhalts, die weniger als 10 Bogen haben, 1 Exemplar bei der Staatsanwaltschaft zu hinterlegen. Von Zeitungen sind bei der Ausgabe je 2 Exemplare bei der Polizeibehörde und der Staatsanwaltschaft zu hinterlegen. Löning a. a. O. S. 287 u. 288.

198) Preßges. von 1881 Art. 10. Zwei Pflichtexemplare an die Staatsanwaltschaft bezw., wo kein Tribunal erster Instanz ist, an die Mairie; desgleichen für Paris und das Seinedepartement an das Ministerium des Innern, für die übrigen Departements an die Präfektur, Unterpräfektur oder Mairie (letzteres in den Orten, die weder Departements- noch Arrondissementshauptstädte sind). Verantwortlich ist der Gerant.

199) Preßgesetz § 17. Ablieferung an die Sicherheitsbehörde des Ausgabeorts und an den Staatsanwalt, bei periodischen Druckschriften mit der Ausgabe, bei nicht periodischen 24 Stunden vorher. Die Verpflichtung obliegt dem Drucker.

200) Editto 26 marzo 1848 sulla stampa art. 7, 42 Einreichung bei der Staatsanwaltschaft; ebenso nach art. 51 für »ogni oggetto contemplato nell' art. 1 che non sia uno scritto« (»disegni, incisioni, litografie ed altri emblemi di qualsiasi sorte«).

sind, wenn in ihnen auch wichtige gesetzgeberische Grundsätze zum Ausdruck kommen, doch keine subjektiven Rechte. Sie besagen nur, daß dies und jenes, was der Mensch von Natur aus als handlungsfreies Wesen thun kann, ihm rechtlich nicht verwehrt sei. Das expressis verbis zu sagen wird sich der Gesetzgeber regelmäßig nur da veranlaßt finden, wo er früher bestandene Beschränkungen beseitigt[201]).

Es ist nicht unerheblich, dies zu betonen, und die „Freiheitsrechte" erhalten, wie sich gerade bei der Freizügigkeit zeigen wird, keine erhöhte Sicherheit ihres Bestandes, wenn man ihnen den Charakter besonderer Rechte vindicirt.

Die *Freizügigkeit*, also der Grundsatz, daß die natürliche Bewegungsfreiheit innerhalb des Staates im Allgemeinen unbeschränkt walten soll, ist ein *Grundsatz* von sehr erheblicher *volkswirthschaftlicher Tragweite*[202]). Sie hat jedenfalls in dieser Beziehung den negativen Vortheil, daß der Staat nicht durch verkehrte Maßregeln in die wirthschaftliche Bewegung eingreift. Nun ist allerdings zuzugeben, daß das ungestörte Walten des freien Zugs auch Wirkungen erzeugen kann, welche als wirthschaftlich nachtheilig sich darstellen — zu untersuchen, in wie fern dies der Fall ist, ist nicht Aufgabe dieser Abhandlung — allein es wäre irrthümlich, die Freizügigkeit für solche Nachtheile verantwortlich machen zu wollen. Denn die örtliche Bewegung der Menschen ist ja an sich nur eine Erscheinung, die aus den verschiedensten Ursachen hervorgehen kann, und soferne aus einer derartigen Bewegung Nachtheile entstehen, werden sie in den Motiven zu suchen und zu bekämpfen sein, welche sie hervorgerufen haben, aber nicht in der Freizügigkeit als solcher.

An diesem Punkte nun wird es von Bedeutung, ob man die Freizügigkeit als etwas *von Natur Gegebenes* oder als etwas *von der Rechtsordnung Geschaffenes* auffaßt. Ist sie das *Erstere* — und das scheint mir der Fall zu sein — dann kann man volkswirthschaftlich nachtheilige Conjuncturen, die in Verbindung mit einer räumlichen Bevölkerungsbewegung eintreten, nicht auf den Conto der Rechtsordnung setzen und sagen, daß Letztere durch die Freizügigkeit das Uebel verschuldet habe[203]). Die Rechtsordnung mag unter Umständen aus anderen Gründen dafür haftbar sein, aus diesem Grunde ist sie es nicht. Denn die Freizügigkeit ist nicht von ihr geschaffen, sondern von Natur aus vorhanden. Es kann sich nur darum fragen, ob etwa irgend welche zwingende Veranlassungen bestehen, in diesen natürlichen Vorgang von Staatswegen einzugreifen, ihn zu hemmen oder zu reguliren. Ein solcher *Eingriff* ist in *doppelter Weise* denkbar: als ein *individueller* aus Ursachen, die im Individuum liegen, und als ein *allgemeiner* grundsätzlicher mit Rücksicht auf allgemeine Erwägungen des Staatsinteresses. Zu den Fällen *ersterer* Art gehören alle Beschränkungen der Freizügigkeit auf dem Gebiete der Einzelsicherheitspolizei. Auch noch andere Rücksichten wie z. B. die der Armenpflege können solche Beschränkungen hervorrufen. Soferne es sich aber darum handelt, durch *Normen allgemeiner Natur* den Grundsatz der Freizügigkeit zu durchbrechen, ist wohl zu beachten, was oben bereits hervorgehoben wurde, daß die örtliche Bewegung der Menschen an sich eine Erscheinung ist, der die verschiedenartigsten Ursachen zu Grunde liegen können. Uebelstände also, die mit solcher Bewegung in Verbindung auftreten, kann der Gesetzgeber nicht am Symptom, der Bewegung selbst, euriren, sondern nur an den Ursachen, durch welche sie erzeugt worden ist. Jede directe allgemeine Beschränkung der Freizügigkeit durch den Gesetzgeber ist also ein Fehler[204]), weil sie das nicht trifft, was sie treffen will und

201) Vgl. hieher die Ausführungen in meinen Grundzügen einer allgemeinen Staatslehre, Würzburg 1873, S. 49 und in *meinem* bayrischen Staatsrecht I S. 571; andererseits O. *Gierke* in G. *Schmoller's* Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft im Deutschen Reiche VII (1883) S. 1132 ff.

202) Vgl. darüber *Wagner* und *Nasse*, Lehrb. der politischen Oekonomie, I, 1 (Volkswirthschaftslehre von *Wagner*), 2. Aufl. 1879, S. 431 ff., 448 ff.

203) Vgl. *Wagner* a. a. O. S. 464.

204) Vgl. *Wagner* a. a. O S. 471.

die Verletzung einer der werthvollsten Errungenschaften des modernen Staates enthält. Der Staat wird, wenn anders er nicht Eingriffe in das Volksleben wagen will, deren Folgen sich vielfach seiner Berechnung entziehen, sich damit begnügen müssen, da wo er es veranlaßt erachtet, auf die örtliche Bevölkerungsbewegung mittelbar einzuwirken, auf die Ursachen also, durch welche sie hervorgerufen wird. Derartige Maßnahmen sind aber im juristischen Sinne keine Beschränkungen der Freizügigkeit[205]).

§ 21. *Der moderne Staat* hat sich zu dem *Grundsatze der Freizügigkeit* nicht ohne Schwierigkeit durchgerungen.

Was *Deutschland* anlangt, so war zwar zu Zeiten des *alten Reiches* der Grundsatz des „freien Zuges" aller Reichsangehörigen anerkannt[206]); allein er hatte mehr theoretische als praktische Geltung. Für die leibeigene bäuerliche Bevölkerung existirte er überhaupt nicht, Reichs- und Landesrecht durchbrachen ihn durch zahlreiche Ausnahmen, die Gemeinden konnten ihn durch Versagung oder Erschwerung der Niederlassung illusorisch machen[207]). Die Territorien unter sich, besonders die größeren, betrachteten sich hinsichtlich der Ueberwanderung als Ausland und beschränkten dieselbe durch das Erforderniß des Auswanderungsconsenses und durch Besteuerung. Die *Rheinbundzeit* blieb dabei im Wesentlichen stehen. Die *deutsche Bundesakte* (Art. 18, b) aber gewährte den „Unterthanen der deutschen Bundesstaaten" nur eine sehr beschränkte Freizügigkeit, nämlich in denjenigen andern Bundesstaat, „der erweislich sie zu Unterthanen annehmen will", ferner (Art. 18 c.) „die Freiheit von aller Nachsteuer, insofern das Vermögen in einen andern deutschen Bundesstaat übergeht und mit diesem nicht besondere Verhältnisse durch Freizügigkeitsverträge bestehen." Innerhalb der Bundesstaaten kam der Grundsatz der Freizügigkeit vereinzelt zur Geltung, so in Preußen und im Königreich Sachsen[208]). Durch die *norddeutsche Bundes-* und die *deutsche Reichsverfassung* (Art. 3) und das Bundes-, dann Reichsgesetz über die Freizügigkeit vom 1. November 1867 ist für das ganze deutsche Reich die Freiheit der Niederlassung und des Aufenthaltes zum gemeinrechtlichen Grundsatze erhoben worden. Nach § 1 des Freizügigkeitsgesetzes kann jeder Reichsangehörige an jedem Ort des Bundesgebiets, wo er sich eine eigene Wohnung oder Unterkunft zu verschaffen vermag, vorübergehend oder dauernd sich aufhalten und Grundeigenthum daselbst erwerben[209]).

205) Dies gilt von all den wirthschaftsorganisatorischen Maßregeln, die *Wagner* a. a O. S. 472 ff. als reale Beschränkungen der Freizügigkeit vorschlägt. Nur die formalen Beschränkungen derselben (a. a. O. S. 476) sind Beschränkungen der Freizügigkeit im Rechtssinne. *Wagner* bemerkt (S. 472): „Die Beschränkung muß sich daher hauptsächlich indirect als nothwendige Folge theils einer veränderten, mehr gemein-, besonders zwangsgemeinwirthschaftlichen Organisation der Volkswirthschaft, theils anderer tief greifender Reformen im Gebiete des privatwirthschaftlichen Systems, namentlich in den Beziehungen zwischen Arbeitern und Arbeitgebern, in der Gewerbeverfassung, endlich im Armenpflegerecht ergeben. Nur soweit die Anforderungen des letzteren es nothwendig machen und soweit nicht auf andere Weise vorgesorgt werden kann, wird wieder auf einzelne der anderen Beschränkungen (der directen) zurückzukommen sein." Beschränkungen der letzteren Art bestehen in der modernen Gesetzgebung bereits. Ihre Betrachtung gehört nicht in den Rahmen dieser Darstellung. Es ist daher auch hier nicht zu erörtern, in wiefern eine Verschärfung derselben sich empfiehlt. Nur soviel mag bemerkt werden, daß ein gesetzgeberisches Vorgehen in dieser Beziehung mit der äußersten Vorsicht geschehen muß, damit man nicht, in der Absicht ein kleineres Uebel zu heilen, ein größeres an die Stelle setzt.

206) Landfriede von 1548 § 1; Instr. Pac. Osn. art. IX § 2.

207) Forderung von Vermögens-, Erwerbs- und Leumundsnachweisen, Einzugsgeldern, Aufenthaltspapieren, Zwang zum Erwerb des Bürgerrechtes 2c.

208) Preuß. Gesetz vom 31. Decbr. 1842 über die Aufnahme neuanziehender Personen und über die Verpflichtung zur Armenpflege. Keinem selbständigen Preußen darf in der Regel der Aufenthalt an einem Orte verweigert oder durch lästige Bedingungen erschwert werden, wo er sich selbst Wohnung und Unterkunft verschaffen kann. — Sächs. Ges. vom 26. November 1834.

209) Aehnlich die schweizerische Bundesverfassung von 1874 Art. 45: „Jeder Schweizer hat das Recht, sich innerhalb des schweizerischen Gebiets an jedem Orte niederzulassen, wenn er einen Heimatschein oder eine andere gleichbedeutende Ausweisschrift besitzt." Vers. der Vereinigten

Beschränkungen können von Staatswegen im Interesse der Sicherheitspolizei, von Gemeindewegen im Interesse der Armenpflege eintreten, jedoch nur in den gesetzlich bestimmten Fällen. Von den ersteren Beschränkungen soll später noch gehandelt werden.

In Oesterreich ist die persönliche Freiheit und Freizügigkeit staatsgrundgesetzlich gewährleistet.

Die Freizügigkeit der Person und des Vermögens innerhalb des Staatsgebiets unterliegt keiner Beschränkung. Jeder Staatsbürger kann an jedem Orte des Staatsgebiets Aufenthalt und Wohnsitz nehmen, Liegenschaften erwerben und über dieselben frei verfügen, sowie unter den gesetzlichen Bedingungen jeden Erwerbszweig ausüben[210].

Niemand kann zum Aufenthalte in einem bestimmten Orte oder Gebiete ohne rechtlich begründete Verpflichtung verhalten (internirt, confinirt) werden. Ebenso darf Niemand außer den durch Gesetz bezeichneten Fällen aus einem bestimmten Orte oder Gebiete ausgewiesen werden[211]. Abgesehen von diesen sicherheitspolizeilichen Ausnahmen besteht ein gemeindliches Abweisungsrecht gegen ortsfremde Personen, welche der öffentlichen Mildthätigkeit anheim fallen oder einen bescholtenen Lebenswandel führen[212].

Daß in England der Grundsatz der Freizügigkeit als ein selbstverständlicher gilt, bedarf kaum der Erwähnung[213]. In Frankreich garantirte zuerst die Constitution von 1798 „la liberté à tout homme d'aller, de rester, de partir" und dieser Grundsatz, wenn auch unter den verschiedenen Regierungsformen von manchen polizeilichen Einschränkungen durchbrochen, ist doch als solcher, und insbesondere soviel die Freiheit der wirthschaftlichen Bewegung anlangt, seither unverletzt geblieben. Auch die italienische Verfassung sichert mit der persönlichen Freiheit die Freizügigkeit zu.

§ 22. Die sicherheitspolizeilichen Maßnahmen gegen den Einzelnen treten naturgemäß vorzugsweise, wenn auch nicht ausschließlich, in der Form der Beschränkung der Bewegungsfreiheit auf, demnach als Aufenthaltsverbote und Aufenthaltsanweisungen (Confination, Verstrickung, Internirung, Zwangsdomicil). Neben diesen Beschränkungen ist als einzelsicherheitspolizeiliche Maßregel noch die Friedensbürgschaft zu erwähnen.

Die älteren Institute dieser Art gehören mehr der Strafrechtsgeschichte als der Geschichte des Verwaltungsrechtes an. Das ältere deutsche Recht kannte als Sicherungsmittel gegen gewaltsame Störung der Rechtsordnung die Verstrickung (Confination[214]), die Urfehde[215]) und die Leistung von Caution oder Sicherheit. Die Carolina[216]) bestimmt, daß Letztere soll gefordert werden können bei Bruch geleisteter Ur-

Staaten von Amerika Art. IV, 2: „Die Bürger eines jeden Staates sind zu allen Privilegien und Immunitäten der Bürger der übrigen Staaten berechtigt."

210) Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867 über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder, Art. IV. u. VI.

211) Gesetz vom 27. Oktober 1862 zum Schutze der persönlichen Freiheit, § 5.

212) Ulbrich, Lehrbuch des österr. Staatsrechts S. 96.

213) Ueber das Niederlassungsrecht in armenrechtlicher Beziehung vgl. Gneist, engl. Verwaltungsrecht S. 841 u. 920, Selfgovernment § 122.

214) Vgl. C. C. C. Art. 161 (Von andermaligem Diebstahl) . . . „Darum mag derselbig Dieb an Pranger gestellt und des Lands verwiesen, oder in demselben Zirck oder Ort, darinn er verwirckt hat, ewiglich zu bleiben verstrickt werden."

215) Urpheda de non redeundo (Landesverweisung), urpheda de non ulciscendo.

216) C. C. C. Art. 176: „Item, so einer ein Urphed freventlich oder fürsätzlich verbrochen, Sachen halben, darum, daß er das Leben nicht verwürcket hat, Item, ob einen über vorgeübte, nachgelassene und gerichte Missethat mit Worten oder Schrifften, andern dergleichen Uebels zu thun, doch sonst ohn weiter beschwerlich Umständen, drohet, und aber darmit nicht soviel gethan hätte, daß ihm darum das Leben . . . . genommen werden möchte, und aus jetzt gemeldten oder andern genugsamen Ursachen, einer Person nicht zu vertrauen oder zu glauben wäre, daß sie die Leut gewaltsamer thätiger Beschädigung und Uebels vertrüg, und bei Recht und Billigkeit bleiben ließ, und sich solches zu Recht gnug erfände, und dann dieselbig Person deßhalben keine nothdürfftige Caution, Gewißheit oder Sicherheit machen könt; Solchem künfftigen unrechtlichen Schaden und Uebel zu fürkommen, soll dieselbig un-

fehde, bei Drohung mit Wiederholung eines begangenen Verbrechens, endlich überhaupt, wenn von Jemandem anzunehmen ist, er wolle eine Gewaltthat gegen einen Andern verüben. Ist Realcaution nicht zu erzielen, so tritt Gefängniß an die Stelle.

Das moderne Recht hat sich von jenen älteren Instituten der Confination oder Verstrickung und der Internirung mit Grund abgewandt, da eine solche zwangsweise und dauernde Aufenthaltsanweisung, zumal an dem Orte des begangenen Delictes, Alles eher zu bewirken im Stande ist, als die Umwandlung des Betroffenen zu einem nützlichen Gliede der Gesellschaft.

Als ein Ersatz hiefür in milderer Form dient die Stellung unter Polizeiaufsicht. Diese sicherheitspolizeiliche Einrichtung ist zuerst in Frankreich entwickelt worden[217]).

Ein kaiserliches Decret vom 19. Ventôse XIII.[218]) verpflichtete die forçats, bei ihrer Entlassung zu erklären, in welcher Gemeinde sie ihren Wohnsitz nehmen wollten[219]), und stellte dieselben unter die Aufsicht der Ortspolizei.

Das Decret vom 17. Juli 1806 verschärfte diese Vorschriften, indem es dem Polizeiminister das Recht gab, solchen Personen einen Aufenthalt an bestimmten Orten anzuweisen oder zu versagen.

Der Code pénal regelte sodann die Materie erschöpfend. Der surveillance de la haute police de l'État unterlagen hienach auf Lebenszeit les coupables condamnés aux travaux forcés à temps et à la réclusion; auf eine der Strafzeit gleiche Dauer les coupables condamnés au banissement; endlich ceux qui auront été condamnés pour crimes ou délits qui intéressent la sûreté intérieure ou extérieure de l'État und diejenigen, für welche ein Spezialgesetz es zuläßt[220]).

Die Verhängung der Polizeiaufsicht geschieht durch den Richter. Die Wirkung ist, daß die Regierung und die partie intéressée das Recht haben, von dem Verurtheilten oder dessen Gewalthaber nach erstandener Strafe eine caution de bonne conduite zu fordern, deren Höhe das Urtheil bestimmt. „Faute de fournir ce cautionnement le condamné demeure à la disposition du gouvernement, qui a le droit d'ordonner, soit l'éloignement de l'individu d'un certain lieu, soit la résidence continue dans un lieu déterminé". Die bestellte Caution haftet in Fällen späterer Verurtheilungen des unter Aufsicht Gestellten wegen Verbrechen oder Vergehen. Bei Verletzung der Mangels Caution verfügten Aufenthaltsbeschränkungen kann Detention eintreten, die sich auf die ganze Dauer der Zeit erstrecken kann, für welche die Aufsicht verfügt ist[221]).

Das cautionnement de bonne conduite war in seiner Wirkung als sicherheitspolizeiliche Maßregel dadurch beschränkt, daß es lediglich in Verbindung mit einer strafgerichtlichen Verurtheilung auftreten konnte; als Nebenstrafe betrachtet, trug es den Charakter eines Privilegs für die Vermöglichen an sich und hätte auch hier wohl geringe Wirkungen gezeigt. Das Institut bekam übrigens keine Gelegenheit sich zu

glaubhafftige boßhafftige Person in Gefängnuß, als lang, bis die nach Erkandtnuß desselben Gerichts, gnugsame Caution, Sicherheit und Bestand für solche unrechtliche, thätliche Handlung thut, durch die Schöpffen rechtlich erkandt werden" . . . .

Ueber die verwandten Rechtsinstitute der cautio de non offendendo und der cautio de bene vivendo vgl. F. Schierlinger, die Friedensbürgschaft, Erlangen 1877, S. 68 ff.

217) Die Verfassung (sénatus-consulte organique) vom 28. Floréal XII hatte bestimmt, daß die haute cour impériale, die vornehmlich über politische und Amtsverbrechen zu entscheiden hatte, im Falle einer Freisprechung befugt sei, de »mettre ceux qui sont absous, sous la surveillance ou la disposition de la haute police de l'État pour le temps qu'elle détermine.« Art. 131.

218) Concernant la résidence des forçats libérés.

219) »Il ne pourra l'établir ni dans une ville de guerre ni à moins de trois myriamètres de la frontière.«

220) Code pénal Art. 47—50.

221) Code pénal Art. 44—46.

bewähren. Ein avis des Staatsraths vom 4. August 1812 sprach aus, daß der Staatsanwaltschaft die Wahl zustehe, ob sie auf Cautionsleistung antragen wolle oder nicht, und so kam das cautionnement außer Uebung[222]). Es wurde auch formell beseitigt durch die mit Gesetz vom 28. April 1832 erfolgte Revision der Art. 44 ff. des Code pénal. Die Wirkung der Stellung unter Polizeiaufsicht wurde darauf beschränkt, daß den davon Betroffenen der Aufenthalt an bestimmten Orten untersagt werden konnte[223]), die Confination aber abgeschafft[224]).

Die in Rede stehenden Bestimmungen wurden in der Folge abermals einer Revision unterzogen[225]). Das Gesetz vom 30. Juni 1874 läßt eine Aufenthaltsanweisung wieder zu, jedoch nur dann, wenn der Verurtheilte unterließ, 14 Tage vor Ablauf seiner Strafzeit einen Wohnsitz zu wählen. Es bestimmt ferner, daß der unter Polizeiaufsicht Befindliche ohne Erlaubniß der Regierung nur halbjährig seinen Wohnort wechseln kann. Die längste Dauer der Polizeiaufsicht ist (bei Zwangsarbeit, Reclusion, Detention) 20 Jahre. Der Richter erkennt auf Polizeiaufsicht nach Ermessen und ebenso kann die Verwaltung dieselbe nach Ermessen suspendiren[226]).

Das englische Recht hat zunächst das Institut der Friedensbürgschaft als recognizance to keep the peace und recognizance for good behaviour ausgebildet. Die Caution wird in der Form eines Schuldbekenntnisses des Beklagten und eines oder mehrerer Bürgen geleistet, welches Bekenntniß unwirksam sein solle, wenn der Beklagte bis zu einem bestimmten Tage, an welchem er vor Gericht (vor der nächsten Quartalsitzung) zu erscheinen hat, Frieden wahrt, bezw. eine festgesetzte Zeit hindurch sich gut verhält.

Die recognizance to keep the peace tritt auf Antrag des Bedrohten[227]) ein bei Bedrohung mit Brandstiftung und Thätlichkeiten, auch von Amtswegen gegen notorische Raufbolde; die recognizance for good behaviour gegen Personen von üblem Ruf wie Kuppler, Diebe, Gauner, liederliche Personen 2c.[228]).

222) Vgl. Journal du Palais, répertoire général s. v. surveillance de la haute police (1850, XI. S. 1084; auch Locré législ. t. 29 p. 236).

»De cette manière, le cautionnement n'était plus pour les condamnés libérés un droit, mais une concession de l'administration, l'exception était devenue la règle, et le droit de fixer aux condamnés le lieu de leur résidence était considéré comme le droit commun«. A. a. O. S. 1085.

223) Art. 44 neuer Fassung lautet: »L'effet du renvoi sous la surveillance de la haute police sera de donner au gouvernement le droit de déterminer certains lieux dans lesquels il sera interdit au condamné de paraître après qu'il aura subi sa peine. En outre, le condamné devra déclarer, avant sa mise en liberté, le lieu où il veut fixer sa résidence; il recevra une feuille de route réglant l'itinéraire dont il ne pourra s'écarter, et la durée de son séjour dans chaque lieu de passage. Il sera tenu de se présenter, dans les 24 heures de son arrivée, devant le maire de la commune; il ne pourra changer de résidence, sans avoir indiqué, 3 jours d'avance, à ce fonctionnaire le lieu où il se propose d'aller habiter et sans avoir reçu de lui une nouvelle feuille de route.« — Das belgische St.G.B. Art. 35 schließt sich im Wesentlichen diesem französischen Rechte an.

224) Ein Rundschreiben des Ministers des Innern vom 18. Juli 1833 bemerkt: »Les condamnés doivent être dispensés de toutes ces mesures de police qui, en donnant au fait une inévitable publicité, les frappaient d'une sorte de réprobation universelle et les mettaient dans l'impossibilité d'amender leur conduite. Ils ne sont donc plus assujettis à se représenter à des époques périodiques, comme on leur en avait imposé l'obligation dans certaines villes. Il faut qu'il soient toujours connus de l'administration, mais qu'ils restent inconnus du public.«

225) Ueber das wesentlich durch politische Motive veranlaßte napoleonische Decret vom 8. December 1851 siehe Berner im Gerichtssaal XXXIII. (1881) S. 359 ff. Dasselbe wurde unterm 24. October 1870 durch die Regierung der Nationalvertheidigung außer Kraft gesetzt. Ueber das Sicherheitsgesetz vom 27. Februar 1858 (nach dem Attentat Orsini's erlassen) siehe Batbie, Droit public et administratif, 2. éd., 1885. II. p. 57 sv.

226) Ein Ausnahmegesetz vom 9. Juli 1852 gilt noch für Paris und Lyon und Umgebung. Hienach kann der Präfekt den Aufenthalt untersagen 1) Personen, die wegen gewisser Reate (vol, brigandage, vagabondage, mendicité) verurtheilt sind, 2) solchen, die sich nicht über ihre Existenzmittel ausweisen können. Vgl. Batbie, a. a. O. II. p. 58.

227) Der seine Verdachtsgründe beschwören muß, swearing the peace against another.

228) Gneist, engl. Verwaltungsrecht I.

Die Caution wird regelmäßig vom Friedensrichter auferlegt.

Die neuere englische Gesetzgebung (Habitual Criminals Act. 1869, 32 und 33 Vict. c. 99) hat die Polizeiaufsicht für die mit ticket of leave beurlaubten Sträflinge eingeführt. Sie läßt ferner Verhängung der Polizeiaufsicht bis zur Dauer von 7 Jahren gegen rückfällige gemeingefährliche Verbrecher zu. Dies hat die exorbitante Wirkung, daß solche Personen zu Gefängniß bis zu 1 Jahre verurtheilt werden können wegen bloßen Verdachts unredlichen Erwerbes, ferner wenn sie unter Umständen betreten werden, welche auf die Absicht der Begehung eines Verbrechens schließen lassen, insbesondere, wenn sie in einem Hause 2c. betroffen werden, ohne sich über den Grund ihrer Anwesenheit ausweisen zu können[229]).

Die deutschen Strafgesetzbücher haben das Institut der Polizeiaufsicht aufgenommen, jedoch in ziemlich verschiedener Weise[230]).

Das Cautionssystem indessen wurde nur vereinzelt (Baden, Hamburg) adoptirt[231]).

Das Reichs-Strafgesetzbuch (§§ 38, 39) bestimmt nunmehr:

Neben einer Freiheitsstrafe kann in den gesetzlich vorgesehenen Fällen auf die Zulässigkeit der Polizeiaufsicht erkannt werden[232]). Die höhere Landespolizeibehörde kann alsdann nach Anhörung der Gefängnißverwaltung den Verurtheilten auf höchstens 5 Jahre unter Polizeiaufsicht stellen. Damit sind folgende Wirkungen verbunden:

1) Dem Verurtheilten kann der Aufenthalt an einzelnen bestimmten Orten von der höheren Landespolizeibehörde verboten werden[233]).

2) Haussuchungen unterliegen keiner Beschränkung hinsichtlich der Zeit ihrer Vornahme. (Vgl. St.P.O. §§ 103—106.)

Ausländer können aus dem Bundesgebiete verwiesen werden[234]).

Die Zweckmäßigkeit des Institutes der Polizeiaufsicht hat neuerlich manche Anfechtungen erfahren. Man hat behauptet, daß sie einerseits der Gesammtheit nichts nütze, andererseits den Betroffenen durch den ihm aufgeprägten Makel und die Art und Weise der Handhabung der Aufsicht schade, somit dem Besserungszwecke widerstreite. Indessen kann das erstere, soweit es richtig ist[235]), nur dafür sprechen, daß die Aufsicht zweckmäßiger und schärfer gestaltet werde; das letztere aber ist, abgesehen davon, daß bei einer Maßregel der Sicherheitspolizei das Interesse des davon Betroffenen wohl in der zweiten Linie steht, nicht in vollem Umfange zutreffend, und es können die hervorgehobenen Uebelstände durch geeignete Handhabung der Aufsicht vermieden oder doch gemildert werden[236]). Sehr

S. 274, II. S. 745 ff. Derselbe bemerkt an ersterer Stelle, daß jährlich mehr als 13 000 Fälle einer Verurtheilung zu Friedensbürgschaft und mehr als 3000 Fälle der Verhaftung wegen Mangels solcher Bürgschaft (commitment for want of sureties to keep the peace etc.) vorkommen. S. 745 werden für 1880 18381 Fälle von Friedensbruch und want of surety angegeben.

229) Gneist, a. a. O. I. S. 275, II. S. 751.

230) Vgl. insbesondere preuß. St.G.B. von 1851, bayr. St.G.B. von 1861.

231) Vgl. Verhandlungen des nordd. Reichstags, 1870, III. S. 96 ff.

232) Dazu Bundesrathsbeschluß vom 16. Juni 1872: „Bezüglich solcher Personen, gegen welche in einem Bundesstaate auf Zulässigkeit von Polizeiaufsicht erkannt worden ist, kann, falls sie sich in einen anderen Bundesstaat begeben, die Stellung unter Polizeiaufsicht auch von derjenigen Landespolizeibehörde ausgesprochen werden, in deren Bezirke sie Aufenthalt nehmen."

233) Vgl. hierher Berner a. a. O. S. 349.

234) Aufenthaltsuntersagung, bezw. Reichsverweisung kann nach § 22 des Socialistengesetzes bei Verurtheilung zu einer Freiheitsstrafe nach §§ 17—20 des Ges. vom Gerichte als zulässig erklärt werden.

235) In Belgien, wo die Polizeiaufsicht 1830 beseitigt worden war, wurde sie schon 1836 wieder eingeführt.

236) Die Versammlung des Vereins deutscher Strafanstaltsbeamten hat zu Bremen am 16. September 1880 Folgendes beschlossen: „Da die gesetzlichen Bestimmungen über die Polizeiaufsicht in ihren Wirkungen auf die Observaten nur sehr eingeschränkte Bedeutung haben und darum fast gegenstandslos geworden sind, auf der anderen Seite aber die Nothwendigkeit einer allseitig wirksamen Ausübung derselben im wesentlichen Interesse der Sicherung der bürgerlichen Gesellschaft liegt, so spricht sich die Versammlung dahin aus, daß die Polizeiaufsicht nicht aufzuheben, sondern in schärferer Form wieder herzustellen und auch

treffend bemerkt Berner[237]): „Die Polizeiaufsicht ist einerseits für die bürgerliche Gesellschaft eine Sicherungsmaßregel, andererseits für den Entlassenen, der nicht ohne die größte Gefahr für seinen Wandel nach dem jahrelangen Zwange der Gefangenschaft plötzlich der unbeschränkten Freiheit zurückgegeben werden kann, eine bedeutsame Uebergangsmaßregel. Daß sie auch das letztere sein soll, hat man zwar längst erkannt, aber in der Praxis nicht ausreichend beachtet; immer mehr muß es zur Geltung gelangen, und die auf den Schutz der Gesellschaft berechnete Thätigkeit der Polizei muß immer mehr mit der Fürsorge der Polizei für den Entlassenen sich verschmelzen. Der engere Zusammenhang zwischen der Polizei und dem Entlassenen, der zur Controle nothwendig ist, muß durch die Anziehungskraft gewonnen werden, welche die Fürsorge der Polizei auf den Entlassenen ausübt."

Das Ideal, das Berner hier zeichnet, wird freilich nicht stets und nicht vollkommen erreichbar sein.

Die Einführung des englischen Institutes der Friedensbürgschaft in das deutsche Strafrecht ist im Jahre 1875 in Frage gekommen[238]). Eine dem Bundesrathe vorgelegte Strafgesetznovelle schlug vor, bei Verurtheilungen wegen gewisser Verbrechen und Vergehen[239]) dem Richter zu gestatten, auf Leistung einer Friedensbürgschaft im Betrag von 30 bis 3000 M. und auf die Dauer von 1 Monate bis zu 1 Jahre zu erkennen[240]). Die Caution sollte frei werden durch Ablauf der Zeit oder richterliche Freigabe bezw. Erlassung wegen „veränderter Umstände". „Die noch nicht freigewordene Sicherheit verfällt der Staatskasse, wenn der Verurtheilte den ihm auferlegten Frieden bricht. Als Friedensbruch gilt auch der Versuch der von der Friedensbürgschaft betroffenen Handlung."

Die Novelle wollte also grundsätzlich die Friedensbürgschaft zu einem Institute der Strafrechtspflege, nicht der Sicherheitspolizei machen.

Der Vorschlag fand keinen Anklang. Er wies in der That wesentliche Mängel auf, indem, wenn er überhaupt das gesteckte Ziel erreichen wollte, sowohl die Fälle, in welchen Friedensbürgschaft zulässig sein sollte, als auch die Dauer derselben nicht so eng bemessen werden durften. Ein anderes Bedenken trifft nicht so fast den Entwurf als die Einrichtung als solche. Wird nemlich Friedensbürgschaft nur von jenen gefordert, die sie leisten können, so enthält sie eine Rechtsungleichheit zu Ungunsten der Vermöglichen; wird an die Stelle der Friedensbürgschaft für diejenigen, welche sie nicht leisten können, etwas Anderes und Härteres gesetzt wie Freiheitsentziehung oder irgend welche persönliche Controle, so enthält sie eine Rechtsungleichheit zu Ungunsten der Unvermöglichen. Es erscheint fraglich, ob ein derartiges gesetzgeberisches Experiment nennenswerthe Erfolge erzielen würde. Jedenfalls würde sich, wenn man sich dazu entschließt, ein engerer Anschluß an das englische Recht empfehlen. Am Meisten wird sich das Institut der recognizance to keep the peace auf Antrag des Bedrohten zu praktischer Ausgestaltung eignen[241]).

auf die Verbrechen des Diebstahls und des Betruges auszudehnen sei. Zugleich spricht sie aber auch die Ueberzeugung aus, daß die Polizeibehörden bei Handhabung der Polizeiaufsicht Alles vermeiden werden, was den Observaten zur Erlangung eines ehrlichen Fortkommens hinderlich sein könnte."

237) A. a. O. S 375.

238) Verh. des Bundesraths 1875 Drucksache Nr. 72. Die Motive der Novelle verweisen u. A. auch auf C. C. C. Art. 176, dann auf das Preuß. Allg. Landrecht Thl. II. Tit. 20 §§ 44, 533 und die preuß. Criminalordnung vom 11. December 1805 § 231. Das badische St.G.B. vom 6. März 1845 §§ 29 ff. wird nicht erwähnt.

239) Aufforderung zum Widerstand gegen die Staatsgewalt und zu strafbaren Handlungen, Störungen des öffentlichen Friedens, Bedrohung Einzelner und Landzwang, Körperverletzung, Aufforderung zum Zweikampf, Sachbeschädigung, Verleitung und Anerbieten zu Verbrechen, Versuch von Verbrechen.

240) Die Caution sollte durch Hinterlegung von Baargeld oder Werthpapieren, Pfandbestellung oder Bürgschaft geeigneter Personen geschehen. Gegenstand der Sicherheitsleistung ist, „daß er während der festgesetzten Zeit die in dem Erkenntnisse angegebene strafbare Handlung nicht begehen werde." „Solange die Sicherheit nicht geleistet wird, ist der Verurtheilte in Haft zu nehmen." Entw. § 39b.

241) De lege ferenda vgl. R. v. Mohl, System der Präventivjustiz § 52, F. Schierlinger, die Friedensbürgschaft, Erlangen 1877.

Auch das österreichische Recht hat das Institut der Polizeiaufsicht, jedoch in erheblich schärferer Form als das deutsche Recht angenommen[242]).

Die Zulässigkeit der Stellung unter Polizeiaufsicht ist vom Strafgericht gegen Personen auszusprechen, welche wegen Fälschung öffentlicher Creditpapiere, Münzfälschung oder strafbarer Handlungen gegen fremdes Eigenthum zu mehr als 6 Monaten oder wiederholt zu kürzerer Freiheitsstrafe oder als Landstreicher verurtheilt worden sind und für die Sicherheit des Eigenthums gefährlich erscheinen.

Sie tritt ferner ipso iure gegen diejenigen ein, bei welchen durch strafrichterlichen Ausspruch die Verbringung in eine Zwangsarbeitsanstalt als zulässig erkannt ist.

Die Polizeiaufsicht kann nicht über 3 Jahre dauern. Sie wird von den politischen Behörden erster Instanz verhängt.

Ihre Wirkungen für den Betroffenen sind folgende:

1. Zulässigkeit von Aufenthaltsuntersagungen, den Aufenthalt in der Zuständigkeits- (Heimat-) Gemeinde ausgenommen, und von Aufenthaltsanweisungen. Dem Beaufsichtigten kann zur Pflicht gemacht werden, den angewiesenen oder selbstgewählten Aufenthaltsort nicht ohne Erlaubniß zu verlassen.

2. Er ist verpflichtet, jeden Wechsel seiner Wohnung noch am selben Tage der Sicherheitsbehörde anzuzeigen, auf jedesmalige Aufforderung vor derselben zu erscheinen und über Beschäftigung, Unterhalt oder Erwerb sowie über seinen Verkehr mit andern Personen Auskunft zu geben.

3. Die Sicherheitspolizeibehörde kann ihm die Verpflichtung auferlegen, sich in bestimmter Frist bei ihr persönlich zu melden, kann ihm untersagen an bestimmten Versammlungen Theil zu nehmen, gewisse Räumlichkeiten zu besuchen und zur Nachtzeit oder zur Zeit eines außerordentlichen Zusammenströmens von Menschen ohne zwingenden Grund seine Wohnung zu verlassen.

4. Es darf bei ihm zum Zwecke der polizeilichen Aufsicht jederzeit eine Haus- oder persönliche Durchsuchung vorgenommen werden.

Das Gesetz fügt übrigens ausdrücklich bei, daß die bezeichneten Maßregeln nur insoweit sie durch die Umstände geboten sind und stets mit thunlichster Schonung des Rufs und des Erwerbs der zu überwachenden Person in Anwendung zu bringen seien. Wenn ihre Nothwendigkeit entfällt, sind sie sofort aufzuheben.

Auch das italienische Strafrecht[243]) kennt das Institut der Polizeiaufsicht (sorveglianza speciale della pubblica sicurezza). Dieselbe kann bei gewissen Verurtheilungen[244]) in der Dauer von 6 Monaten bis zu 3 Jahren eintreten. Dem unter Polizeiaufsicht Stehenden kann der Aufenthalt an gewissen Orten verboten werden. Es kann ihm ferner ein Wohnsitz angewiesen werden. Diesen oder den selbstgewählten Wohnsitz darf er ohne polizeiliche Erlaubniß nicht verlassen. Er erhält eine Zwangsroute (foglio di via obbligatorio) und eine Aufenthaltskarte (carta di permanenza), die er stets bei sich führen muß. Er muß sich an festgesetzten Tagen und auf jedesmaliges Verlangen bei der Sicherheitsbehörde stellen. Es kann ihm das Erscheinen an gewissen Orten, das Verlassen der Wohnung zu bestimmten Stunden, der Verkehr mit bestimmten Personen, das Tragen von Waffen und Stöcken verboten und es können ihm auch andere ähnliche Vorschriften (altre simili norme) gegeben werden[245]).

242) Gesetz vom 10. Mai 1873, womit polizeistrafrechtliche Bestimmungen gegen Arbeitsscheue und Landstreicher erlassen werden.

243) Codice penale Art. 44—46.

244) Art. 45 C. p. nennt: i condannati contro la sicurezza interna od esterna dello Stato; i condannati ai lavori forzati od alla reclusione per grassazioni, estorsioni, rapine o furti; i condannati a pena criminale pei reati preveduti negli art. 426, 428, 429, 430, dell' associazione di malfattori.

245) Legge sulla pubblica sicurezza vom 20. März 1865, revid. 6. Juli 1871, Art. 77—83 mit 71 u. 74—76.

§ 23. Eine Maßregel, die vorzugsweise dem Gebiete der *Bettelpolizei* angehört, ist die *Verschaffung in das Arbeitshaus*. Die polizeiliche Bekämpfung des Müßiggangs mittels Arbeitszwangs fand auch in dem *deutschen Bettelpolizeirecht*, wie es sich besonders nach dem dreißigjährigen Kriege entwickelte, Aufnahme. Die Einrichtung von Arbeitshäusern aber wurde zuerst hauptsächlich in *England* ausgebildet[246]) und fand auch in *Frankreich* Eingang, wo schon im 17. Jahrhundert derartige Anstalten gegründet wurden[247]). Im Jahre 1767 wurden maisons de correction (dépôts de mendicité) errichtet, die zwischen der Strenge des Gefängnisses und der Milde der Arbeitshäuser (hôpitaux) die Mitte hielten. Ein Decret vom 30. Mai 1790 verfügte die Eröffnung von Arbeitsanstalten für arbeitsfähige Bettler. Ein Decret vom 24. Vendémiaire II, welches an die Stelle der bisherigen Einrichtungen maisons de répression setzte, in welche nicht blos Vagabunden sondern auch andere Verurtheilte untergebracht werden sollten, kam nicht zur vollen Ausführung. Napoleon ordnete 1808 wiederum die Errichtung von dépôts de mendicité an[248]). Der Vollzug war ein mangelhafter und unter der Restauration verschwanden die meisten der errichteten Anstalten. Erst seit 1830 schritten die Gemeinden zu deren Wiedereinführung (dépôts de mendicité, maisons de refuge)[249]).

Das Institut der *Verwahrung in einer Polizeianstalt*[250]) fand auch in die *deutsche Gesetzgebung* des 19. Jahrhunderts Eingang und ist nunmehr als Ueberweisung an die Landespolizeibehörde insoweit durch das *Reichs-Strafgesetzbuch* geregelt, als es sich um die Voraussetzungen der Zulässigkeit dieser Maßnahme handelt. Ueber die Art des Vollzugs bestimmen dagegen die Bundesstaaten[251]).

Die Ueberweisung an die Landespolizeibehörde kann vom Richter neben der Haftstrafe in den Fällen des § 361 Ziff. 3—8 des St.G.B.'s ausgesprochen werden. Die Behörde erhält dadurch die Befugniß, die verurtheilte Person entweder bis zu zwei Jahren in ein Arbeitshaus unterzubringen oder zu gemeinnützigen Arbeiten zu verwenden. Gegen Ausländer kann statt dessen Reichsverweisung eintreten (§ 362).

Den bezeichneten Maßregeln können folgende Personen unterliegen: Landstreicher[252]) Bettler, sowie solche, die Kinder zum Betteln anleiten oder ausschicken oder Hausgenossen, die ihrer Gewalt und Aufsicht untergeben sind, vom Betteln nicht abhalten; doch wird hiebei noch weiter erfordert, daß der Betreffende in den letzten 3 Jahren mehrmals Bettels halber verurtheilt wurde oder daß er unter Drohungen oder mit Waffen gebettelt hat; Personen, die sich dem Spiel, Trunk oder Müßiggang dergestalt hingeben, daß für sie oder die Ihrigen durch Vermittlung der Behörde fremde Hilfe in Anspruch genommen werden muß; unter bestimmten Voraussetzungen Prostituirte; öffentlich unterstützte Arme, die aus Arbeitsscheu sich der behördlich ihnen angewiesenen Arbeit weigern; subsistenzlose Personen,

246) R. *Gneist*, Selfgovernment, §§ 125, 126, englisches Verwaltungsrecht II. S. 842, in F. v. *Holtzendorff's* Rechtslexikon 1. S. 142.

247) Hôpitaux enfermés in Paris 1612; hôpitaux généraux in den Provinzen 1662.

248) Decret vom 5. Juli 1808. »La mendicité sera défendue dans tout le territoire de l'empire. Les mendians de chaque territoire seront arrêtés et conduits dans les dépôts de mendicité dudit département, aussitôt que ledit dépôt sera établi. Vgl. dazu Code pénal Art. 274.

249) Vgl. hieher *Batbie*, droit public et administratif, 2. éd., II. p. 59. — Belgisches Gesetz über die Bettler und Landstreicher vom 6. März 1860.

250) „Arbeitshaus" war nach vielen deutschen Strafgesetzbüchern (nicht in Preußen und Bayern) eine Strafart zwischen Zuchthaus und Gefängniß.

251) Vgl. für Preußen L. v. *Rönne*, Staatsrecht der preuß. Monarchie, 4. Aufl., IV. S. 134.

252) Vgl. die Begriffsbestimmung in Art. 88 des bayr. Polizei-Strafgesetzbuchs von 1861: „Wer ohne bestimmten Wohnsitz oder mit Verlassung seines Wohnorts geschäfts- und arbeitslos umherzieht, ohne sich darüber ausweisen zu können, daß er die Mittel zu seinem redlichen Unterhalte besitze oder eine Gelegenheit hiezu aufsuche." Fast wörtlich gleichlautend ist § 1 des österr. Gesetzes wider Arbeitsscheue und Landstreicher v. 10. Mai 1873. Der Code pénal art. 270 sagt: »Les vagabonds ou gens sans aveu sont ceux, qui n'ont ni domicile certain, ni moyens de subsistance et qui n'exercent habituellement ni métier ni profession.«

welche den behördlichen Auftrag, sich ein Unterkommen zu verschaffen, innerhalb der bestimmten Frist nicht befolgen und nicht nachweisen können, daß ihre desfallsigen Bemühungen ohne ihre Schuld erfolglos waren.

Auch nach *österreichischem Rechte*[253]) kann auf die Zulässigkeit der polizeilichen Verschaffung in eine *Zwangsarbeitsanstalt* richterlich erkannt werden. Statthaft ist die Maßnahme auf die Dauer von 3 Jahren gegen Personen, welche wegen Uebertretung der Landstreicherei, des Bettels, des Diebstahls, des Betrugs oder der gewerbsmäßigen Unzucht verurtheilt werden. Bei Besserung kann Entlassung vor Ablauf der festgesetzten Zeit eintreten, welche aber widerruflich ist.

§ 24. Ein eigenthümliches Institut des Sicherheitspolizeirechtes hat sich in *Italien* entwickelt, wo die bestehenden Sicherheitsverhältnisse das Bedürfniß nach besonderen polizeilichen Abwehrmitteln erzeugten: es ist die *ammonizione* (*Verwarnung*) und das damit in Verbindung stehende *domicilio coatto*. Das Anomale der Einrichtung liegt vornehmlich darin, daß jene Maßregeln, abgesehen von ihrer Anwendung gegen Müßiggänger und Landstreicher, auch gegen Personen verhängt werden können, welche bloß im Verdachte gewisser Verbrechen stehen. Es sind dies nach dem Gesetze über die öffentliche Sicherheit[254]) „sospetti come grassatori, ladri, truffatori, borsainoli, ricettatori, manutengoli, camorristi, maffiosi, contrabbandieri, accoltellatori", überhaupt Alle, die im Rufe (pubblica voce o notorietà) von Verbrechen (diffamati) gegen Personen oder Eigenthum stehen. Die sicherheitspolizeilichen Folgen der Nichtbeachtung der richterlichen Verwarnung, „a non dare motivo ad ulteriori sospetti," sind Zulässigkeit von Aufenthaltsverboten, ferner Anweisung eines domicilio coatto durch Verfügung des Ministers des Innern für 6 Monate bis zu 2 Jahren, im Rückfalle von 1 Jahre bis zu 5 Jahren, endlich gesteigerte Befugnisse der Polizei in Bezug auf Haussuchungen und Verhaftung. Ein ähnliches Verfahren kann auch gegen Müßiggänger und Landstreicher (oziosi e vagabondi) eingeschlagen werden[255]).

Diese gesetzlichen Bestimmungen, die allerdings mit dem Ideal des Rechtsstaates sehr wenig im Einklange stehen, sondern ihre Rechtfertigung nur in dem Satze suchen können, daß man außergewöhnlichen Uebelständen mit außergewöhnlichen Mitteln begegnen müsse, sind in Italien Gegenstand lebhafter Anfechtung. Insbesondere wird bestritten, daß sie geeignet seien, ihren Zweck zu erfüllen[256]).

§ 25. Als sonstige Aufenthaltsbeschränkungen kommen noch die *Ausweisungen* und *Aufenthaltsanweisungen* in Betracht.

Da für das *Deutsche Reich* die Freizügigkeit der Reichsangehörigen[257]) reichsgesetzlich geregelt ist, so beruhen die Vorschriften über Ausweisung und Internirung, auch soweit sie nicht im Reichsstrafgesetzbuche enthalten sind, theils auf reichsgesetzlicher Zulassung theils auf unmittelbarer reichsgesetzlicher Bestimmung. Die Aufenthaltsverbote kommen in den drei Formen der Reichsverweisung, Landesverweisung und Ortsverweisung vor.

Nach dem Freizügigkeitsgesetze vom 1. November 1867 (§ 3)[258]) behält es bei den

253) Ges. vom 10. Mai 1873.

254) Legge sulla pubblica sicurezza vom 20. März 1865, revidirt durch Gesetz v. 6. Juli 1871, Art. 105—109. Ueber persone sospette per furti di campagna o pascolo abusivo siehe Art. 97—104.

255) Ges. Art. 70 ff. Arbeitsunfähigen Armen kann nach Art. 67 unter gewissen Voraussetzungen ein Certificat (permesso di mendicare) ausgestellt werden, das sie zum Betteln in ihrem Heimatsbezirk (circondario) berechtigt!

256) Vgl. insbesondere Luigi *Lucchini*, sull' ammonizione e sul domicilio coatto secondo la vigente legislazione Italiana, studi statistici e critici in den Annali di Statistica serie 2a, vol. 25, Roma 1881, p. 1—157.

257) Ausländer haben überhaupt kein *Aufenthaltsrecht*. Gegen diese kann also Landesverweisung nach Ermessen der Staatsgewalt jederzeit eintreten.

258) Vgl. zum Folgenden *meine* Erörterungen in den Annalen des Deutschen Reiches 1876 S. 165 f.; *Laband*, Staatsrecht des Deutschen Reiches I. S. 159; *Zorn*, Staatsrecht des Deutschen Reiches I. S. 290 Anm. 22.

landesgesetzlichen Vorschriften sein Bewenden, denen zu Folge bestrafte Personen Aufenthaltsbeschränkungen durch die Polizeibehörde unterworfen werden können.

Solchen Personen, welche derartigen Aufenthaltsbeschränkungen in einem Bundesstaate unterliegen [259]), oder welche innerhalb des Bundesgebietes während der letzten zwölf Monate wegen wiederholten Bettels oder wegen wiederholter Landstreicherei bestraft worden sind, kann der Aufenthalt in jedem andern Bundesstaate als ihrem Heimatstaate untersagt werden [260]).

Ausweisung oder Internirung kann ferner gegen Angehörige des Jesuitenordens und verwandter Orden und Congregationen, dann gegen Geistliche und andere Religionsdiener nach Maßgabe der Reichsgesetze vom 4. Juli 1872 und 4. Mai 1874 eintreten [261]). Ausweisung aus bestimmten Bezirken kann endlich gegen socialistische Agitatoren nach dem Socialistengesetze unter gewissen Voraussetzungen verhängt werden. Gegen Ausländer ist in solchen Fällen Reichsverweisung statthaft [262]).

Die polizeilichen Mittel zur Durchführung der Verweisungen sind der Zwangstransport (Schub) und die Anweisung einer Zwangsroute und Reisezeit.

In Oesterreich ist das polizeiliche Abschaffungsrecht und das Schubwesen durch ein besonderes Gesetz geregelt [263]).

Die polizeiliche Entfernung aus einem bestimmten Ort oder Gebiet in die Zuständigkeitsgemeinde, bezw. über die Grenze tritt in der Form der einfachen Abschiebung oder der Abschaffung ein. Bei letzterer verbindet sich mit der Entfernung das Verbot, jemals oder binnen bestimmter Zeit an den oder die bezeichneten Orte zurückzukehren. Sie hat einzutreten, wenn die Gefährdung der öffentlichen Interessen, zu deren Schutz die Abschiebung bestimmt ist, vorzugsweise nur für den Ort besteht, aus welchem die Person entfernt werden soll; sie kann ferner bei wiederholter Abschiebung eintreten. Aus seiner Zuständigkeitsgemeinde kann niemand entfernt werden.

Anwendbar sind die Maßregeln gegen Landstreicher und Arbeitsscheue, welche die öffentliche Mildthätigkeit in Anspruch nehmen, ausweis- und bestimmungslose Individuen, welche kein Einkommen und keinen erlaubten Erwerb nachweisen können, öffentliche Dirnen, aus der Haft tretende Sträflinge und Zwänglinge, insofern sie die Sicherheit der Person oder des Eigenthums gefährden [264]).

Der Vollzug erfolgt entweder durch Vorzeichnung des vom Abgeschobenen in bestimmten Fristen und Stationen zurückzulegenden Wegs mittels Zwangspasses (gebundene

259) Als Grund der Aufenthaltsversagung kommt landesrechtlich die strafgerichtliche Verurtheilung wegen solcher Reate vor, die den Verurtheilten als sicherheitsgefährlich erscheinen lassen. Vgl. Preußen, Ges. vom 31. Decbr. 1842 § 2, Bayern, Heimatsgesetz v. 16. April 1868 u. 23. Febr. 1872, Titel III, P.St.Gb. Art. 28, Kgr. Sachsen Ges. v. 26. Novbr. 1834 § 17, Württemberg, Bürgerrechtsges. v. 4. December 1833 Art. 11 Ziff. 4 u. Art. 19 (dazu O. v. Sarwey, das Staatsrecht des Kgr.'s Württemberg I. S. 201).

260) Die Bestimmungen der §§ 4 u. 5 des Freizügigkeitsgesetzes über das Recht der Gemeinden zur Abweisung Neuanziehender und zur Aufenthaltsversagung (vgl. darüber meine angeführte Abhandlung S. 166 ff.) gehören nicht dem Sicherheitspolizeirechte an.

261) Näheres in meiner angef. Abhandlung S. 163 ff.

262) § 22: „Gegen Personen, welche sich die Agitation für die im § 1 Abs. II bezeichneten (socialistischen 2c.) Bestrebungen zum Geschäfte machen, kann im Falle einer Verurtheilung wegen Zuwiderhandlungen gegen die §§ 17—20 (Theilnahme an verbotenen Vereinen oder Förderung derselben, Verbreitung 2c. verbotener oder beschlagnahmter Druckschriften, verbotene Sammlungen) neben der Freiheitsstrafe auf die Zulässigkeit der Einschränkung ihres Aufenthalts erkannt werden. Auf Grund dieses Erkenntnisses kann dem Verurtheilten der Aufenthalt in bestimmten Bezirken oder Ortschaften durch die Landespolizeibehörde versagt werden, jedoch in seinem Wohnsitze nur dann, wenn er denselben nicht bereits seit 6 Monaten inne hat..."

263) Ges. vom 27. Juli 1871 in Betreff der Regelung der polizeilichen Abschaffung und des Schubwesens.

264) Personen, die im Geltungsgebiete des Gesetzes nicht beheimatet sind, können aus diesem Gebiete oder Theilen desselben überhaupt aus Rücksichten der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ausgewiesen werden

Marschroute) oder, wenn dies unthunlich erscheint, durch zwangsweise Beförderung unter Begleitung von Wachorganen mittels Schubes [265]).

§ 26. Es entspricht dem Wesen des Rechtsstaates, daß er willkürliche Verhaftungen ausschließt [266]).

Die Verhaftung erscheint also regelmäßig als eine Maßregel des strafgerichtlichen Verfahrens.

Den Ausgangspunkt der modernen Rechtsentwickelung bildet das englische Recht (Magna Charta, Habeas-Corpus-Act) [267]). Dasselbe läßt die Verhaftung nur auf Grund besonderer gesetzlicher Bestimmungen zu und gewährt jedem Verhafteten das Recht, die Entscheidung des Richters über seine Verhaftung zu verlangen [268]).

In Frankreich garantirten die Verfassungen von 1791, 1793 und vom Jahre III die persönliche Freiheit — auf dem Papier; ebenso die Constitution von VIII (Art. 82), jedoch mit einem bemerkenswerthen Vorbehalt (Art. 46) für die Fälle des Verdachtes der conspiration contre l'État. Während indessen hier noch vorgeschrieben war, daß der Verhaftete innerhalb 10 Tagen freigelassen oder der regelmäßigen Justiz überwiesen werden müsse, verfügte das Senatusconsult vom 16. Thermidor X (Art. 55), daß der Senat entscheide, wann solche Individuen vor Gericht zu stellen seien, wenn dies nicht innerhalb der 10 Tage geschehen wäre. Das Senatusconsult vom 28. Floréal XII (kaiserliche Verfassung) übertrug (Art. 60 ff.) diese Befugniß einer Senatscommission, die — wie lucus a non lucendo — commission sénatoriale de la liberté individuelle hieß. Den Gipfel der Polizeiwillkür bezeichnet das Decret concernant les prisons d'État vom 3. März 1810 das, wenn auch in anderer Form, das System der lettres de cachet wieder herstellte. Hienach konnten auf Grund kaiserlicher Entscheidung im conseil privé Personen im Staatsgefängniß verwahrt gehalten werden, bei welchen es nicht „convenable" erschien „ni de les faire traduire devant les tribunaux ni de les faire mettre en liberté". Die Entscheidung sollte stets nur für ein Jahr erfolgen, aber alljährlich erneuert werden können. Die Verfassungen von 1814 (Art. 4), 1830 (Art. 4), 1848 (Art. 2) kehrten zu dem Grundsatze zurück, daß Niemand verfolgt oder verhaftet werden könne, außer in den gesetzlichen Fällen und in den gesetzlichen Formen. Die Verfassungen des Kaiserreichs von 1852 und 1870 begnügten sich, allgemein die „großen Principien von 1789" als Basis des öffentlichen Rechtes zu bestätigen, was ihre Mißachtung in der Praxis nicht hinderte. Diese principes de 1789 werden auch unter der Herrschaft der Constitution vom 25. Februar 1875 als fortgeltend erachtet [269]).

265) Die Anwendung der Maßregeln erfolgt regelmäßig durch Erkenntniß der politischen Bezirksbehörde. Zweite und letzte Instanz ist der Landeschef.

266) Vgl. die berüchtigten lettres de cachet in Frankreich. Sie wurden beseitigt durch Art. 10 des Decrets vom 16./26. März 1790: »Les ordres arbitraires, emportant exil, et tous autres de la même nature, ainsi que toutes lettres de cachet, sont abolis et il n'en sera plus donné à l'avenir. Ceux qui en ont été frappés sont libres de se transporter partout où ils le jugeront à propos.«

267) Blackstone: »Magna Carta only, in general terms, declared, that no man shall be imprisoned contrary to law; the Habeas Corpus Act points him out effectual means, as well to release himself, though committed even by the king in council, as to punish all those who shall thus unconstitutionally misuse him«.

268) Vgl. Blackstone, commentaries on the laws of England, B. I chap. 1, welcher bemerkt: »The happiness of our constitution is, that it is not left to the executive power to determine when the danger of the state is so great as to render this measure (to imprison arbitrarily) expedient; for it is the parliament only or legislative power, that, whenever it sees proper, can authorize the crown, by suspending the habeas-corpus-Act for a short and limited time, to imprison suspected persons without giving any reason for so doing.« Ueber das Verhaftungsrecht vgl. R. Gneist, engl. Verwaltungsrecht II. S. 745.

269) Vgl. Batbie, droit public et administratif, 2 éd., 1885, II. p. 8 sv.

In den Staaten des Deutschen Reiches ist die Verhaftung durchweg nur unter gesetzlich genau bestimmten Voraussetzungen statthaft.

Die Garantie gegen willkürliche Verhaftung ist ferner ausgesprochen in den Verfassungen der Vereinigten Staaten von Amerika (Zusatzartikel VI [1791] zur Constitution), Norwegens (1814 § 99), Belgiens (1831 Art. 7), Italiens (1848 Art. 26), Oesterreichs (Ges. zum Schutze der persönlichen Freiheit vom 27. Oktober 1862 § 2).

Die Verhaftung als polizeiliche Maßnahme (polizeilicher Gewahrsam) ist nur in beschränkter Weise zuläßig. Sie darf nur eintreten, wenn die öffentliche Sicherheit, Sittlichkeit oder Ruhe in anderer Weise nicht geschützt werden kann[270].

Dem Gebiete der Einzelsicherheitspolizei gehört auch die a potiori so genannte Waffenpolizei an. Es handelt sich indessen dabei nicht blos um Beschränkungen in der Führung eigentlicher Waffen (deutsches St.G.B. § 367 Ziff. 9 strafbar ist „wer einem gesetzlichen Verbot zuwider Stoß-, Hieb- oder Schußwaffen, welche in Stöcken oder Röhren oder in ähnlicher Weise verborgen sind, feilhält oder mit sich führt) sondern überhaupt um polizeiliche Normen in Bezug auf solche Gegenstände, aus deren Gebrauch eine Gefährdung des Lebens oder der Gesundheit Anderer sich ergeben kann[271]. Ein Beispiel aus neuester Zeit bietet das deutsche Reichsgesetz vom 9. Juni 1884 gegen den verbrecherischen und gemeingefährlichen Gebrauch von Sprengstoffen.

6. Das Paß- und Meldewesen.

§ 27. Die Päſſe als Legitimationspapiere für Reisende kommen in Deutschland[272] nach dem dreißigjährigen Kriege, zuerst theils zu Zwecken der Gesundheitspolizei, theils als Mittel polizeilicher Controle über die niedere Wanderbevölkerung (Handwerksburschen [sog. Kundschaften], Juden) vor.

Während das englische Recht eine Paßpflicht, wie überhaupt ein System der Fremdenpolizei niemals ausgebildet hat[273], ist Frankreich dasjenige Land, wo, und zwar in der Zeit der Revolution, die Paßpolizei zuerst in ein gesetzliches System gebracht wurde[274]. Hienach wird von Franzosen und Fremden, wenn sie den Canton ihres Wohnsitzes verlassen, ein Paß gefordert, den regelmäßig für Reisen im Inland die Municipalität, für Reisen in's Ausland der Unterpräfekt[275] (in Paris für beide Fälle der Polizeipräfect) ausstellt. Der Paß gilt für ein Jahr[276].

270) Das preuß. Ges. zum Schutze der persönlichen Freiheit vom 12. Febr. 1850 (vgl. L. v. Rönne, Staatsrecht der preuß. Monarchie, 4. Aufl., II. S. 41 ff.) läßt in solchem Falle sowie zum eigenen Schutze des Betreffenden die polizeiliche Verwahrung zu. Der Festgenommene muß aber spätestens am folgenden Tage freigelassen oder der zuständigen Behörde überwiesen werden. Vgl. auch bayr. P.St.G.B. Art. 55. Abs. II. Gefährden Betrunkene „die Sicherheit dritter Personen oder fremden Eigenthums oder verüben sie Störungen der öffentlichen Ruhe, so können sie, soweit es zur Verhütung weiteren Unfuges erforderlich ist, bis auf höchstens 24 Stunden in polizeilichen Gewahrsam gebracht werden.“ Bayr. Ausf. Ges. vom 18. Aug. 1879 zur St.P.O. Art. 102. Die Behörden und Beamten des Polizei- und Sicherheitsdiensts „sind berechtigt, bei allen strafbaren Handlungen denjenigen, welcher auf frischer That betreten wird, vorläufig festzunehmen, wenn die Festnahme nothwendig ist, um die Fortsetzung der strafbaren Handlung zu verhindern“. Der Festgenommene ist unverzüglich, falls er nicht sofort wieder freigelassen wird, dem zuständigen Amtsrichter vorzuführen. Die polizeiliche Festnahme darf nicht über 24 Stunden dauern. Aehnlich das österr. Recht. Vergl. Ulbrich, österr. Staatsrecht S. 90, Ges. zum Schutze der persönl. Freiheit vom 27. Oktobr. 1862 § 4.

271) Näheres bei E. Löning a. a. O. S. 289 und L. v. Stein a. a. O. IV. S. 158.

Oesterreichisches Waffenpatent vom 24. Oktober 1852, Ulbrich, österr. Staatsrecht S. 493 ff., ital. legge sulla pubbl. sicur. Art. 30 u. 31. Batbie, droit public et administratif, 2. éd., 1885, II. p. 66 sv.

272) G. Meyer, Lehrb. des deutschen Verw.-Rechts I S. 153 ff. E. Löning, Lehrb. des deutschen Verw.-Rechts S. 265 ff.

273) Vgl. R. Gneist, engl. Verwaltungsrecht, 3. Aufl., II S. 445, 454 Anm. 5, 751.

274) Ges. vom 28. März 1792, 6. Februar 1793, 10. Vend. IV. Diese Gesetze bezeichneten sich selbst zwar als transitorische »jusque à ce qu' il en ait été autrement ordonné«, blieben aber, trotzdem sie wiederholt als unverträglich mit der persönlichen Freiheit angefochten wurden, unter den verschiedensten sich folgenden Regierungsformen in Kraft.

Die deutschen Staaten folgten alsbald dem französischen Beispiele. Der Paß gewann, wenigstens was den Verkehr über die Landesgrenze anlangt, die Bedeutung eines Reiseerlaubnißscheines. Galt es doch als ein „Grundsatz der allgemeinen Landespolizei“, daß „kein Unterthan ohne Vorwissen und ohne die ausdrückliche Bewilligung des Landesherrn sich außer Landes begeben“ könne[277], und selbstverständlich bedurfte auch der Ausländer der Zulassung zum Eintritte in das Land. Gesteigert wurde die Belästigung des Verkehrs durch das Erforderniß polizeilicher Visirung der Päſſe oder der Lösung von Aufenthaltskarten bei längerem Aufenthalt[278].

Für Deutschland brachte zuerst die Paßconvention vom 21. Oktober 1850, dann jene vom 7. Juli 1865 Erleichterungen. Erstere führte die Paßkarten unter Beseitigung der Visirung für den internen deutschen Verkehr ein; in letzterer gelangte der Grundsatz der Paßfreiheit zur Anerkennung. Den Abschluß der deutschen Rechtsentwickelung bildet das nordd. Bundes-, nun Reichsgesetz über das Paßwesen vom 12. Oktober 1867[279].

Nach diesem Gesetze gibt es weder für Inländer noch für Ausländer einen Paßzwang. Aufenthaltskarten sind verboten. Die Erlangung eines Passes oder einer Paßkarte ist ein Recht, keine Pflicht des Deutschen. Der Paß ist lediglich Legitimationspapier. Sich auf amtliches Erfordern zu legitimiren ist zwar jeder Reisende verpflichtet; doch kann er dies nicht nur durch Paß oder Paßkarte, sondern auch in jeder andern geeigneten Weise thun.

Wenn die Sicherheit des Reiches oder eines Bundesstaats oder die öffentliche Ordnung durch Krieg, innere Unruhen oder sonstige Ereignisse bedroht erscheint, kann durch kaiserliche Anordnung die Paßpflichtigkeit überhaupt oder für einen bestimmten Bezirk oder zu Reisen aus und nach bestimmten Staaten des Auslandes eingeführt werden.

Zur Ausstellung von Päſſen und Paßkarten sind die Reichs- und Landesgesandtschaften, die Consuln, die Ministerien des Aeußern und die Landespolizeibehörden zuständig.

Das österreichische Recht[280] hat wesentlich lästigere Bestimmungen als das deutsche. Inländer bedürfen zum Reisen im Inlande einer Legitimationskarte (bezw. eines Dienstboten- oder Arbeitsbuchs mit Legitimationsclausel), die für ein Jahr gilt, zum Reisen in's Ausland eines Passes (Paßkarte für die Staaten des deutschen Paßkartenvereins, Reisecertificate für Grenzbewohner, Arbeitsbücher), Ausländer zum Reisen in Oesterreich eines Passes oder hinreichenden Personalausweises. All diese Bestimmungen werden jedoch nicht sehr scharf gehandhabt.

Das italienische Polizeirecht fordert für Reisen im Inlande[281] den Besitz eines vom Bürgermeister (sindaco) des Wohnorts ausgestellten Passes oder sonstigen Ausweis über die Persönlichkeit[282].

275) Decret vom 13. April 1861.

276) Vgl. hieher Batbie, droit public et administratif, 2. ed. II. 1885 p. 61 sv.

277) Vgl. mein bayrisches Staatsrecht I S. 303.

278) Vgl. für Preußen L. v. Rönne, das Staatsrecht der preuß. Monarchie, 4. Aufl., IV S. 108 ff.

279) Dasselbe gilt nicht in Elsaß-Lothringen, wo das französische Recht beibehalten wurde.

280) Ulbrich, Lehrb. des österr. Staatsrechts S. 473 ff., Grundzüge des österr. Verwaltungsrechts S. 125 ff.

281) Fuori del circondario al quale appertiene.

282) Legge sulla pubbl. sicurezza art. 65. Der sonstige Ausweis kann in einem Arbeits- oder Dienstbotenbuch oder anderem Documente, das Identität nachweist, bestehen oder in der »testimonianza di persona dabbene«. »Ove non possa farlo, sarà accompagnato dinanziall' autorità locale di pubb. sic., la quale potrà o munirlo di foglio di via obbligatorio a rimpatriare o, secondo le circostanze, farlo ancbe accompagnare dalla forza.« Vgl. auch regolamento 20 marzo 1865 art. 78.

Die Meldepflicht[283]) als Einrichtung der örtlichen Polizei ist ziemlich gleichzeitig mit der Paßpflicht entstanden und besteht als solche noch fort[284]). Die Meldepflicht kommt entweder als solche des Fremden selbst oder des Wirthes bezw. Quartiergebers vor[285]).

283) Vgl. Leuthold in F. v. Holtzendorff's Rechtslexikon. 3. Aufl. II. S. 739; L. v. Rönne a. a. O. IV S. 116 ff.

284) Vgl. Code pénal Art. 475 Ziff. 2, das preuß. allg. Landrecht Th. II Tit. 8 Abschn. 5 § 439 und preuß. Ges. v. 31. Decbr. 1842 §§ 8. 9, die südd. Pol. St.G.B. Ital. legge sulla pubbl. sic. art. 41. 47, Codice penale art. 358. Für Oesterreich vgl. Ulbrich, österr. Staatsrecht S. 472 f.

285) Die Gesetzgebung des deutschen Reiches hat in die Materie nicht eingegriffen, sondern lediglich bestimmt (Freizügigkeitsgesetz § 10, vgl. Paßgesetz § 10), es dürfe die unterlassene Meldung nur mit Polizeistrafe, nicht mit Verlust des Aufenthaltsrechts geahndet werden.

V.

Gesundheitswesen.

Von

Ludwig Jolly.

Literatur: Mohl, P.W. I. § 21—44; Stein, V.L. III.; Stein, H.B. S. 159—185; Tardieu, Dictionnaire d'hygiène publique et de salubrité, 3 vol., Paris 1852—1854; Lion, Handb. der Med.- u. Sanitätspolizei, 1862 u. 1869; Pappenheim, Handbuch der Sanitätspolizei, 2. Aufl., Berlin 1868; Hirt, System der Gesundheitspflege, 1876; Eulenberg, Handbuch des öffentlichen Gesundheitswesens, Berlin 1881; Belval, Essai sur l'organisation générale de l'hygiène publique, Bruxelles 1876; Rösler, V. namentlich II. § 245—261; G. Meyer, Lehrb. des d. Vwltgs.Rechts I. S. 196 ff.; Löning, Lehrb. des d. Vwltgs.Rechts S. 295 ff.; Wiener, Handb. der Medizinalgesetzgbg. des d. Reichs, 1. Bd. 1883; Götel, die öffentliche Gesundheitspflege der außerdeutschen Staaten, Leipzig 1878; Martin, Etude sur l'administration sanitaire à l'étranger et en France, T. 1. Paris 1885; Gneist, das englische Verwaltungsrecht 3. Aufl. 1883; Finkelnburg, die öffentl. Gesundheitspflege Englands, 1874; Briand et Chaudé, Manuel complet de médecine légale, 8. Aufl. 1869; Block, Dictionnaire de l'administration française, 2. Aufl. 1877 (mit jährlichen Supplementen); Schauenstein, Handbuch der öffentlichen Gesundheitspflege in Oesterreich, Wien 1863; Vierteljahrsschr. f. gerichtl. Medizin u. öffentl. Sanitätswesen (seit 1852); Deutsche Vierteljahrsschr. f. öffentl. Gesundheitspflege (seit 1869); Annales d'hygiène publique et de médecine légale (Paris, seit 1829).

I. Einleitung.

§ 1. Für die Erhaltung und eventuell für die Wiederherstellung der Gesundheit hat zunächst der Einzelne zu sorgen. Aber in vielen Fällen ist seine Krankheit auch Anderen gefährlich, und ferner ist oft der Einzelne nicht im Stand, sich mit eigener Kraft gegen Gesundheitsgefahren zu schützen oder eingetretene Krankheit zu heilen. In diesen Fällen müssen die nothwendigen Maßregeln vom Staat ergriffen werden.

Die Thätigkeit des Staats ist naturgemäß theils präventiv, d. h. auf Verhinderung der Entstehung von Krankheiten gerichtet, theils repressiv, d. h. auf Heilung entstandener Krankheiten abzielend.

Während dies die logische Reihenfolge der staatlichen Thätigkeit ist, hat die geschichtliche Entwicklung derselben in umgekehrter Ordnung stattgefunden; m. a. W. das Heilwesen ist überall sehr viel früher ausgebildet worden als die vorbeugende Thätigkeit. In Deutschland hat der Staat dem Heilwesen etwa seit dem Anfang des vorigen Jahrhunderts größere Aufmerksamkeit geschenkt[1]), vorbeugende Maßregeln gegen Gesundheitsstörungen dagegen in größerem Umfang erst im laufenden Jahrhundert ergriffen. In allen modernen Staaten gab zu eifrigerer präventiver Thätigkeit der 1831 erfolgte Einbruch der

1) In Preußen wurde durch Edikt vom 12. Nov. 1685 ein collegium medicum zur Beaufsichtigung des Heilpersonals und der Apotheker in's Leben gerufen, dem 1724 Kollegien in den einzelnen Provinzen unterstellt wurden. Diese Organisation wurde in vielen deutschen Staaten nachgeahmt.

Cholera in Europa den Hauptanstoß. Bald nach diesem Ereigniß begannen die Aerzte die für die Sicherung der Gesundheit wichtigen Lehren der Physiologie, Chemie und Physik zu einer neuen Disziplin, der Hygiene, zusammenzufassen, welche für die präventive Thätigkeit der Einzelnen und des Staats die Unterlagen liefert. Wenn die Begründung dieser neuen Wissenschaft ein wichtiger Fortschritt war, darf doch nicht übersehen werden, daß sie sich zur Zeit noch im ersten Entwicklungsstadium befindet und erst in wenigen Fällen sichere Sätze auszusprechen vermag.

Während die vorbeugende staatliche Thätigkeit sich mit allen Verhältnissen beschäftigt, welche nach ihrer Natur und der Aufgabe des Staats hierzu Anlaß geben, beschränkt sich die folgende Darstellung auf diejenigen Gebiete des Gesundheitswesens, welche wegen der Größe der bekämpften Gefahren oder des Umfangs der in Betracht kommenden Maßregeln von besonderem Interesse sind.

§ 2. Viele Staatsaufgaben auf dem Gebiet des Gesundheitswesens können nur mit Hülfe so gründlicher medizinischer oder hygienischer Kenntnisse gelöst werden, wie sie von den Beamten der allgemeinen Verwaltungsbehörden, die vor Allem einer gründlichen juristischen und administrativen Bildung bedürfen, nicht verlangt werden können. Für die Bearbeitung dieser Aufgaben werden daher besondere Behörden organisirt, welche mit medizinisch und hygienisch gebildeten Beamten besetzt werden. Formell zerfallen die technischen Behörden (Medizinal- oder Sanitätsbehörden) in zwei Arten: solche mit einem speziellen Wirkungskreis (z. B. Spital-, Irrenhausdirektionen, Nahrungsmitteluntersuchungsämter) und solche mit allgemeiner Kompetenz, d. h. mit Zuständigkeit für alle Aufgaben, die nicht einer Behörde der ersteren Art übertragen sind.

Allgemeine Medizinalbehörden sind in Preußen die dem Ministerium der geistlichen, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten unmittelbar untergeordnete wissenschaftliche Deputation für das Medizinalwesen (deren Mitglieder vom König je für drei Jahre ernannt werden)[2], die den Oberpräsidenten unterstellten Medizinalkollegien und die den Landräthen beigegebenen Kreisphysiker und Kreiswundärzte. Alle diese Behörden haben kein Anordnungsrecht dem Publikum gegenüber, sondern sind nur berufen, die andern Verwaltungsbehörden, sowie die Gerichte zu berathen. Zum gleichen Zweck gehört zu jeder Bezirksregierung ein Medizinalrath, der die weniger wichtigen den Bezirk betreffenden Aufgaben zu bearbeiten hat, während alle bedeutenderen Angelegenheiten dem Provinzialmedizinalkollegium vorzulegen sind. Die Einrichtungen in den übrigen deutschen Staaten sind ähnlich. Doch sind hier die Aerzte, Thierärzte und Apotheker zu Verbänden zum Schutz ihrer Standesinteressen vereinigt und Vertreter dieser Verbände zur Theilnahme an den Arbeiten der obersten berathenden Behörde berufen. Ferner fehlen hier mit den Provinzen auch die Provinzialkollegien, um in ihrer auf die Bezirke bezüglichen Zuständigkeit entweder durch Bezirkskollegien (Bayern) oder durch die Centralbehörde (Württemberg) ersetzt zu werden. An die Staatsbehörden schließen sich in vielen Städten gemeindliche Medizinalbeamte oder Ortsgesundheitsräthe an, und für die Berathung der Reichsverwaltung besteht seit dem Jahre 1876 das dem Reichsamt des Innern untergeordnete Reichsgesundheitsamt[3]).

2) Neben ihr besteht eine besondere Deputation für pharmaceutische Angelegenheiten.

3) Silberschlag, Die Aufgaben des Staats in Bezug auf die Heilkunde, 1875. Denkschrift über die Aufgaben und Ziele des ksl. Gesundheitsamts, Beilagen z. den stenogr. Reichstagsberichten, 1878, III. S. 295 ff. Eine Kritik der ganzen deutschen Medizinalorganisation und Gesetzgebung gibt Sachs in der D. Vierteljahrsschr. f. ö. Gesundheitspfl. XI, 673 ff. u. Ploß, Ueber das Gesundheitswesen und seine Regelung im deutschen Reich (1882). Der schwache Punkt der Medizinalorganisation der deutschen Staaten sind die Kreisphysiker, welche durch ihre geringe Besoldung auf die Ausübung ärztlicher Praxis hingewiesen und in Folge dessen meist nicht im Stande sind, sich auf der Höhe der Wissenschaft zu halten und dem Amt das nöthige Maß von Kraft zu widmen. Ueber die elsaß-lothringischen aus der französischen Zeit erhaltenen Kreisgesundheitsräthe s. Wasserfuhr in der D. V.J.Schr. f. ö. Gesundheitspfl. V, 221 ff. und über einen in Hessen gemachten Versuch der Nachahmung der Einrichtung ebenda XV, 365 ff.

Die österreichische Organisation (Reichsgesetz vom 30. April 1870) stimmt mit der preußischen in allen wesentlichen Punkten überein[4]).

In Frankreich ist die Centralbehörde (comité consultatif d'hygiène publique, reorganisirt durch Dekret vom 30. Sept. 1884)[5]) ähnlich gebildet wie in Deutschland; in den Departements und Arrondissements sind keine besoldeten Beamten, sondern nur Kollegien von 10—15 Mitgliedern thätig, welche vom Präfekten aus den tüchtigsten Aerzten, Apothekern, Thierärzten, Ingenieuren, Industriellen u. s. w. je für 4 Jahre ernannt werden (conseils d'hygiène p.). Obgleich diese Kollegien kein Initiativrecht haben und nur aus Ehrenbeamten bestehen, leistet doch ein großer Theil sehr rühmliches[6]).

Bezüglich Englands s. oben Abschn. III und deutsche Vierteljahrsschr. f. ö. Gesundheitspflege XIII, S. 562.

Ueber die öffentliche Gesundheitspflege in Italien (Geschichte und Organisation) s. die angeführte Vierteljahrsschrift XI, S. 169 ff.[7]).

II. Vorbeugende Thätigkeit.

1. Maßregeln gegen ansteckende Krankheiten.

§ 3. Ansteckende Krankheiten sind diejenigen, welche von einem Menschen auf den andern übertragbar sind. Ihre Verbreitung kann ihrer Natur gemäß durch Beschränkung des Verkehrs bekämpft werden. Soweit die Einzelnen sich diese Beschränkung nicht freiwillig auflegen, kommen staatliche Zwangsmaßregeln in Betracht, deren Umfang wegen der vielen Nachtheile, mit welchen sie verbunden sind, nach der Gefährlichkeit der zu bekämpfenden Krankheit und nach der Wahrscheinlichkeit ihres Auftretens und Umsichgreifens bemessen werden muß.

§ 4. Damit der Staat im einzelnen Fall seine Maßregeln in Gang setzen oder den ihnen zu gebenden Umfang bestimmen und ihre Beobachtung kontrolliren kann, ist nöthig, daß ihm vom Ausbruch einer ansteckenden Krankheit und — wenigstens bei wichtigeren Krankheiten — von allen einzelnen Erkrankungen Anzeige erstattet wird. Es liegt am nächsten die Anzeigepflicht den mit dem Erkrankten zusammenwohnenden Angehörigen desselben und, wenn solche nicht vorhanden sind, den Wohnungsvermiethern aufzulegen. Der Gefahr, daß diese Personen eine Erkrankung als eine ansteckende und anzeigepflichtige nicht erkennen, kann durch öffentliche Belehrungen über die wichtigsten Krankheitssymptome entgegengewirkt werden. Um die Informirung der Behörden möglichst vollständig zu machen, empfiehlt sich außerdem die Einführung einer Anzeigepflicht für die Aerzte. Wenn die Verläßlichkeit einer erstatteten Anzeige zweifelhaft ist und im Falle ihrer Richtigkeit bedeutendere Maßregeln ergriffen werden müssen, ist zunächst eine amtliche Untersuchung des angezeigten Krankheitsfalles vorzunehmen.

§ 5. Der Verbreitung einer ansteckenden Krankheit durch die ergriffenen Personen kann entweder in der Art entgegengetreten werden, daß diese, sowie die der Krankheit ver-

4) Gauster in der d. Vierteljahrsschr. f. ö. Gsdh.Pfl. II. 321 ff. Kratter, Die Organisation der öff. Gesundheitspfl. in Oestreich, S.A. aus den Mittheilungen des Vereins der Aerzte f. Steiermark, Graz 1879.

5) Ueber die bei der Berathung der öffentlichen Verwaltung eine erhebliche Rolle spielende Académie de médecine s. Block a. a. O. S. 7.

6) Die Fürsorge für die gesundheitlichen Interessen der Stadt Paris fällt dem Conseil d'hygiène p. et de salubrité des Seinedepartements zu. Er besteht aus 21 ordentlichen Mitgliedern, welche vom Polizeipräfekt in widerruflicher Weise ernannt werden, und einer Anzahl weiterer Mitglieder, welche ihm kraft ihres Amtes angehören, wie der Dekan der medizinischen Fakultät, der Direktor der Apothekerschule, der Oberingenieur der Brücken und Straßen u. s. w. Für jedes der 20 Arrondissements der Stadt Paris und der 2 Arrondissements, welche außerdem zum Seinedepartement gehören, besteht dann noch eine besondere Commission d'hygiène et de salubrité.

7) Einen Ueberblick über die Organisation der Gesundheitsbehörden aller wichtigeren europäischen Staaten gibt Sachs in der D. V.J.Schr. f. ö. Gsdh.Pfl. XI, 505 ff.

dächtigen, nach besonderen ausschließlich für sie bestimmten Orten, d. h. nach Spitälern, gebracht werden, oder dadurch, daß man sie an dem Ort, wo sie sich gerade befinden, festhält und diesen Ort für die Dauer der Krankheit vom allgemeinen Verkehr ausschließt. Das erstere Verfahren legt dem Kranken durch die Entfernung von der Familie ein schweres Opfer auf, und da es auch unmöglich ist, für größere Massen von ansteckenden Kranken Spitäler zu unterhalten, kann es nur bei Kranken in Betracht kommen, die kein oder nur ein ungenügendes Unterkommen haben, oder bei denen ein Mißbrauch der Freiheit besonders wahrscheinlich ist, wie z. B. bei syphilitischen Prostituirten. Das andere Verfahren kann im Einzelnen in der Abschließung einer Wohnung bestehen, in der sich ein Kranker befindet, oder in der Abschließung eines Hauses, oder einer Straße, oder einer Ortschaft, oder selbst eines ganzen Bezirks. In allen Fällen müssen natürlich die in der betreffenden Oertlichkeit befindlichen Gesunden mit abgesperrt und allen Abgesperrten die nothwendigen Nahrungsmittel und sonstigen Bedürfnisse zugeführt werden. Das Verfahren ist in geringerer Ausdehnung gegen die Pocken, in größerer gegen die Cholera, 1879 in Rußland auch gegen die dort in einigen Ortschaften aufgetretene pestartige Krankheit, angewendet worden. Es enthält aber gegen die Eingeschlossenen, namentlich gegen die Gesunden unter denselben, eine große Härte und verletzt besonders in verkehrsreichen Gegenden auch die Interessen der Ausgeschlossenen sehr empfindlich; es setzt, sowie über die Absperrung eines einzelnen Hauses hinausgegangen wird, die Aufstellung einer zahlreichen Wachmannschaft voraus, unter der sich unvermeidlich unaufmerksame und bestechliche Elemente befinden, die die ganze Einrichtung illusorisch machen; es ist endlich denjenigen Krankheiten gegenüber, welche nicht zweifellos nur durch persönlichen Verkehr übertragen werden, von problematischem Werth. Aus diesen Gründen wird jetzt von vollständiger Absperrung einzelner Lokalitäten i. d. R. Umgang genommen. Man wendet sie gegen die Cholera an, solange nur vereinzelte Fälle vorkommen, man verbietet Pockenkranken und ihren Pflegern die Wohnung zu verlassen, und bringt an den Häusern, in welchen diese Krankheit ausgebrochen ist, Warnungstafeln an, sieht aber im Uebrigen von Absperrungsmaßregeln ab.

§ 6. Erheblich günstiger für die Polizei liegt die Sache, wenn eine ansteckende Krankheit nicht schon im Inlande ausgebrochen ist, sondern erst vom Auslande her droht. Der Verkehr mit fremden Staaten ist immer geringer als der innerhalb des einzelnen Staats; mit den halbcivilisirten Staaten, von welchen Krankheiten vorzugsweise drohen, ist er besonders schwach; auch sind fremde Staaten vom Inlande nicht selten durch natürliche Grenzen getrennt, d. h. durch Gebirge, Flüsse oder Meere, welche Absperrungsmaßregeln sehr erleichtern. Es empfiehlt sich daher, den Verkehr mit gesundheitsgefährlichen fremden Staaten entsprechenden Kontrollen und Beschränkungen zu unterwerfen und insbesondere Schiffen, welche aus inficirten oder verdächtigen Ländern kommen, die Landung nur in beaufsichtigten Häfen und ihren Passagieren die Weiterreise erst nach Ablauf einer die Ungefährlichkeit beweisenden Frist zu gestatten (Quarantäne)[8]). Wenn die Sicherheit vollständig sein soll, muß die Dauer der Quarantäne nach der Inkubationszeit der auszuschließenden Krankheit bemessen werden. Die Verkehrsinteressen machen aber eine kürzere Bemessung der Frist wünschenswerth, welche u. U. mit dem Gesundheitsinteresse vereinbar ist. Wenn ein Schiff vom Abfahrtsort ein Zeugniß einer zuverlässigen Behörde mitbringt, daß dort zur Zeit der Abfahrt keine ansteckende Krankheit geherrscht hat, wenn in dem Herkunftslande seit langer Zeit kein Fall der auszuschließenden Krankheit bekannt geworden ist, wenn der Kapitän bezeugt, daß während der Fahrt keine bedenklichen Erkrankungen vorgekommen sind, und wenn die Passagiere nach der Ankunft von verlässigen Aerzten gesund befunden werden, ist

8) Die Einrichtung wurde zuerst im 15. Jahrhundert in Venedig und auf der Insel Majorka gegen die Einschleppung der Pest angewendet. Literaturangaben s. in der D. V.J.Schr. f. ö. Gsdh.Pfl. VII, 411.

die Wahrscheinlichkeit, daß der Transport ungefährlich ist, so groß, daß je nach dem Umfange, in welchem die angegebenen Voraussetzungen vorliegen, die Zeit der Reise theilweise oder ganz in die Quarantäne eingerechnet, oder auf diese ganz verzichtet werden kann[9]).

§ 7. Außer durch erkrankte Personen können ansteckende Krankheiten auch durch Gegenstände weiter verbreitet werden, welche mit solchen Personen in Berührung gekommen sind, namentlich durch Kleider und Betten, und ebenso durch Wohnräume. Es müssen daher auf diese Dinge die gegen kranke und verdächtige Personen empfohlenen Verkehrsbeschränkungen analog angewendet werden. Hierzu kommt aber noch ein Weiteres. Bei den meisten Gegenständen läßt sich das in sie eingedrungene Kontagium durch gewisse Behandlungen (mit Siedhitze, Chlor, Schwefel, Eisenvitriol u. s. w.) unschädlich machen, und die, welche eine solche Behandlung nicht vertragen, können durch Vernichtung unschädlich gemacht werden. Es können daher die Besitzer von Gegenständen, welche sicher oder wahrscheinlich Ansteckungsstoff aufgenommen haben, zur Anwendung dieser Maßregeln angehalten werden, und wenn diese die Maßregeln nicht anwenden wollen oder können, können sie von Amtswegen ausgeführt werden. Müssen Gegenstände von erheblicherem Werth vernichtet werden, so ist aus öffentlichen Mitteln Entschädigung zu gewähren. Es erfordert dies die Billigkeit, insofern die Maßregel nur zum Theil im Interesse des Eigenthümers, anderntheils aber im öffentlichen Interesse stattfindet; sodann ist die Entschädigungsleistung aber auch ein Gebot der Klugheit, da außerdem die Besitzer die Gegenstände zu verheimlichen und der Zerstörung zu entziehen suchen werden.

§ 8. Wenn ein Bezirk von einer schwereren ansteckenden Krankheit heimgesucht oder bedroht ist, empfiehlt sich daselbst die Beschränkung desjenigen persönlichen Verkehrs, welcher in der Anhäufung großer Menschenmengen besteht. Es sind also z. B. Volksversammlungen, Jahrmärkte und öffentliche Festlichkeiten zu verbieten und, wenn es sich um eine Kinderkrankheit handelt, die Schulen zu schließen. Von der Untersagung solcher Vereinigungen, welche besonders dringenden Bedürfnissen dienen, wie der Wochenmärkte, des Gottesdienstes oder der Eisenbahnfahrten, kann dagegen, eben jener Dringlichkeit wegen, nicht die Rede sein.

§ 9. Abgesehen von Verkehrsbeschränkungen kann gegen ansteckende Krankheiten noch in der Art polizeilich eingeschritten werden, daß alle Maßregeln, welche im Allgemeinen Erkrankungen zu verhüten und die Heilung eingetretener Krankheiten zu erleichtern vermögen, während der Dauer einer Epidemie in verstärktem Maße angewendet werden. Es sind daher, wenigstens wenn eine ansteckende Krankheit intensiv auftritt, die Armen reichlicher zu unterstützen, es ist die Reinlichkeit der Straßen und Wohnungen und die Güte der zum Verkauf ausgebotenen Nahrungsmittel schärfer zu kontrolliren, es muß für raschere Bestattung der Leichen, für eine größere Zahl von Arzneidepots und von Aerzten gesorgt werden u. s. w.

§ 10. Das positive Recht der meisten Staaten setzt sich fast ganz aus Verordnungen der höheren und niederen Verwaltungsbehörden zusammen. Eine Ausnahme macht nur England, wo die Public health act von 1875[10]) in Sec. 120—140 die wichtigsten Be-

9) Die 1874 in Wien abgehaltene internationale Sanitätskonferenz hat den seitdem von verschiedenen hygienischen Kongressen unterstützten Antrag an die Regierungen gerichtet, eine ständige internationale Seuchenkommission zu bilden, deren Aufgabe es wäre, die thunlichst vollständige Absperrung aller Seuchenheerde, ohne Rücksicht auf politische Grenzen, durchzuführen. Procès Verbaux de la conférence sanitaire internationale à Vienne, Vienne 1874; D. V.J.-Schr. f. ö. Gsdh.Pfl. VII, 592 ff.

10) Die Public health act 1875 ist eine Kodifikation der im Lauf der letzten fünfzig Jahre allmälig zu Stand gekommenen Gesundheits- und Baugesetzgebung. Zuerst begnügte man sich damit, die Bedürfnisse der rasch wachsenden großen Städte dadurch zu befriedigen, daß man für jede besonders auf ihren Antrag die geeigneten gesetzlichen Bestimmungen erließ (Lokalakte). Um der beständigen Wiederholung der Berathung gleicher oder ähnlicher Bestimmungen im Parlament zu entgehen, faßte man zu Ende der vier-

stimmungen über die ansteckenden Krankheiten zusammenfaßt und zugleich den Behörden ihre Befugnisse zumißt. Nicht aufgenommen in die Akte ist die Quarantäne, bezüglich deren noch das Gesetz 6 Geo. IV c. 78 maßgebend ist.

§ 11. Der englische Arzt Jenner machte 1798 seine Erfahrung bekannt, daß die Empfänglichkeit für die Menschenpocken durch die Impfung mit Kuhpockenlymphe auf ein geringes Maß reducirt wird [11]). Man hat daraufhin in allen Ländern in größtem Umfang geimpft und die Thatsache überall bestätigt gefunden. Wenn das ältere statistische Material an Beweiskraft und Zuverlässigkeit zu wünschen übrig läßt, so ist das neuere um so überzeugender [12]). Ferner bestätigen die praktischen Aerzte aller Länder auf Grund ihrer

---

ziger Jahre die Bestimmungen (clauses) über die verschiedenen Hauptmaterien zu besonderen Gesetzen (clauses acts) zusammen und führte dann immer nur dieses oder jenes dieser Gesetze mit oder ohne Modifikationen in den hierauf antragenden Städten ein. Parallel mit dieser lokalen Gesetzgebung entwickelte sich die das ganze Land betreffende, im Jahre 1866 zum Abschluß gelangte der nuisances removal acts. Dieselbe beschäftigt sich nicht wie die erstere mit der Herstellung von Einrichtungen und Anstalten, sondern enthält Ermächtigungen zur Erlassung polizeilicher Anordnungen und gestattet die Stellung eines Antrags hierauf beim Friedensrichter und eventuell auf Bestrafung wegen Verletzung einer Anordnung nicht nur den interessirten Privaten, sondern auch gewissen Lokalbehörden, welchen zugleich das Recht gegeben wird, über gesundheitsgefährliche Zustände bei Privaten die nothwendigen Nachforschungen anzustellen. Einen bedeutenden Fortschritt bezeichnete die 1848 zu Stand gekommene erste Public health act, welche die Hauptbestimmungen der clauses acts zusammenfaßte, die Organisation der sanitären Lokalbehörden regelte und eine Centralgesundheitsbehörde mit der Stellung eines Ministeriums schuf. Die Bezeichnung der Orte, für welche das Gesetz gelten sollte, wurde im Wesentlichen in die Hand jener Centralbehörde gelegt, die es in einer sehr erheblichen Zahl größerer Orte einführte. Ein Gesetz von 1872 schuf dann eine das ganze Land — also auch die ländlichen Bezirke — umfassende Medizinalbehördenorganisation und regelte zugleich die Aufgaben, Rechte und Pflichten der ländlichen Behörden. Alle diese Gesetze und noch eine Reihe weiterer von geringerer Wichtigkeit wurden dann 1875 ohne erhebliche Aenderungen zu der Act for consolidating and amending the acts relating to public health in England oder Public health act 1875 (38 u. 39 Vict. c. 55) verschmolzen, die 343 Paragraphen und 5 Beilagen umfaßt und folgende wichtigere Kapitalüberschriften aufweist: Behörden, welche das Gesetz zu vollziehen haben; Kloakenwesen; Straßenreinigung; Wasserversorgung; Kellerwohnungen und Logirhäuser; Gesundheitsgefährdungen (nuisances); gefährliche Gewerbe; ungesundes Fleisch; ansteckende Krankheiten und Spitäler; Bekämpfung von Epidemieen; Leichenhäuser; Wege und Straßen; öffentliche Vergnügungen; Märkte und Schlachthäuser. — Für die Stadt London galten immer besondere gesetzliche Bestimmungen; dermalen ist das Hauptgesetz die Metropolis local management act von 1855 (18 u. 19 Vict. c. 120), wozu Nachtragsgesetze von 1856, 1858 und 1862 gehören.

11) Vgl. über die ganze Frage Kußmaul, Zwanzig Briefe über Menschenpocken- und Kuhpockenimpfung (1870); Bohn, Handbuch der Vaccination (1875); Pfeiffer in Gerhardt's Handbuch der Kinderkrankheiten, 1. Bd. (1877); Lotz, Pocken und Vaccination (1880); Wernher, Das erste Auftreten und die Verbreitung der Blattern bis zur Einführung der Vaccination und das Blatternelend des vorigen Jahrhunderts (1882); Verhandlungen der vom Reichskanzler gebildeten Impfkommission nebst Beilagen (Denkschrift über die Nothwendigkeit der allgemeinen Einführung der Thierlymphe, Tafeln zur Veranschaulichung der Wirkung des Impfgesetzes u. s. w.) in den Stenograph. Berichten ü. d. Vhndlgen. des Reichstags 1884/5 S. 1257 ff. Von impfgegnerischen Schriften mögen erwähnt werden Nittinger, Die Impfung ein Mißbrauch (1867) und Der Kampf wider die Impfung in England (1867); Germann, Historisch-kritische Studien über den jetzigen Stand der Impffrage, 3 Bde. (1875); Kolb, Zur Impffrage (1877) und Der heutige Stand der Impffrage (1879); Böing, Thatsachen zur Pocken- und Impffrage (1882).

12) Nach den in der vorigen Note angeführten Tafeln sank in Preußen die Zahl der jährlichen Pockentodesfälle von 1816 (von welchem Jahr die ersten verlässigen Aufschreibungen vorliegen) bis 1874 (wo die Zwangsimpfung eingeführt wurde), nie unter 7,32 (im J. 1856) auf 100,000 Einwohner, während sie seitdem nicht mehr über 3,64 gestiegen ist. Während in Preußen in den Jahren 1875 bis 1882 die Pockentodesfälle auf 100,000 Einw. 3,60, 3,14, 0,34, 0,71, 1,26, 2,60, 3,62 und 3,64 betrugen, betrugen sie von 1875 bis 1881 in Oestreich (ohne Zwangsimpfung) 57,73, 39,28, 53,78, 60,59, 50,83, 64,31 und 82,61. Ferner starben in folgenden Städten, von welchen die fünf letzten keine Zwangsimpfung haben, auf 100,000 Einwohner die angegebenen Zahlen von Personen

Jahr	Berlin	Hamburg	Breslau	München	Dresden	Paris	Petersburg	Wien	Prag	Brüssel
1875	5,19	—	—	—	2,56	13,66	—	113,50	10,92	14,9
1876	1,81	1,80	—	0,52	0,50	20,14	—	167,80	78,41	86,0
1877	0,40	1,27	0,78	—	0,97	6,84	—	84,07	395,78	70,5

Einzelerfahrungen mit überwältigender Majorität den Werth der Pockenimpfung [13]). Trotzdem fehlt es nicht an Gegnern der Impfung, welche sich zunächst darauf berufen, daß die Schutzkraft der Kuhpocken nicht erklärt werden kann. Hierauf ist aber zu erwidern, daß das Gleiche von allen Heilmitteln gilt, die wir trotzdem in jedem Krankheitsfall anwenden. Gewichtiger ist die andere Einwendung, daß durch die Impfung auch Schaden angerichtet, namentlich zuweilen Syphilis übertragen oder Rothlauf erzeugt wird. Die Rothlaufgefahr läßt sich aber durch Achtsamkeit des Impfpersonals auf ein außerordentlich geringes Maß reduciren, und die Uebertragung von Krankheiten ist ganz zu beseitigen, wenn auf die Verwendung von Menschenlymphe verzichtet und nur thierische gebraucht wird [14]). Bei dieser Sachlage kann die staatliche Begünstigung der Impfung vernünftigerweise nicht beanstandet werden.

Verschiedene Staaten sind aber weiter gegangen und haben die Impfung obligatorisch gemacht, und es ist daher auch die Berechtigung dieser Maßregel zu prüfen.

Man macht für den Impfzwang geltend, daß jeder nicht Geimpfte die Gesammtheit gefährdet und daß der Staat die Interessen der Gesammtheit den Interessen und dem Belieben der Einzelnen gegenüber zu vertreten hat. So richtig diese Sätze sind, so begründen sie doch nicht den Impfzwang. Zu dessen Rechtfertigung wäre vielmehr außerdem die Aufstellung eines Princips darüber nöthig, in welchem Umfang im Falle eines Konfliktes zwischen Einzelinteressen und Gesammtinteressen die ersteren den letzteren zu weichen haben. Ueber diesen Punkt lassen sich aber gemeingültige Sätze von praktischer Brauchbarkeit nicht aufstellen; die Stellung des Einzelnen zu diesem Problem bestimmt sich durch seine individuellen Anschauungen, nicht durch Gründe, die für Alle gleiches Gewicht haben und für eine

---

Jahr	Berlin	Hamburg	Breslau	München	Dresden	Paris	Petersburg	Wien	Prag	Brüssel
1878	0,78	0,25	1,50	0,90	—	4,48	144,91	75,91	86,85	0,6
1879	0,75	—	0,37	—	1,86	45,81	142,82	46,91	84,35	5,1
1880	0,81	—	0,74	—	3,63	108,91	21,57	73,52	290,19	2,8
1881	4,74	2,20	1,09	10,30	2,69	49,48	28,19	123,95	64,05	5,4
1882	0,43	0,47	3,21	2,94	1,33	29,65	77,20	108,29	57,40	49,6
1883	0,33	—	8,34	—	0,86	20,4	46,7	9,6	224,8	81,8

Weiter vergleichen die erwähnten Tafeln die Pockenerkrankungen im deutschen Heer, in welchem die Impfung seit langer Zeit durchgeführt wird, und welchem außerdem der relative Schutz einer gut geimpften Bevölkerung zu gut kommt, mit den Erkrankungen des östreichischen und französischen Heers, welche in mangelhafter Weise geimpft werden und von einer schlecht geimpften Bevölkerung umgeben sind. Es kamen Erkrankungen auf je 100,000 Mann

im Heer	1874	1875	1876	1877	1878	1879	1880	1881	1882
Deutschlands	7,36	8,34	6,42	6,35	4,89	4,58	2,12	6,93	2,2
Oestreichs	1003,0	336,5	274,7	412,0	344,0	303,8	—	—	—
Frankreichs	39,7	141,83	230,47	222,26	213,09	115,6	153,6	111,2	—

13) Nach Zeitungsberichten hat der Centralverein der Schweizer Aerzte im J. 1877 sämmtliche Schweizer Aerzte zur Abgabe von Gutachten über die Impffrage aufgefordert. Von den 1168 Aerzten, welche der Aufforderung Folge geleistet, haben 1122 die Frage, ob eine erfolgreich ausgeübte Impfung vor den Pocken oder wenigstens vor den schweren Folgen derselben auf eine längere Reihe von Jahren schütze und ob demgemäß die Impfung der gesunden Kinder und die Revaccination zu empfehlen sei, bejaht. 22 Aerzte haben mit Nein, 24 unentschieden geantwortet. — Im April 1881 hat sich auch die französische Académie de médecine einstimmig für die Impfung und mit Majorität für Einführung der Zwangsimpfung in Frankreich ausgesprochen. D. V.J.Schr. f. ö. Gsdh.Pfl. XIII, 475.

14) Nachdem die technischen Schwierigkeiten, welche dem allgemeinen Gebrauch der thierischen Lymphe früher im Wege standen, überwunden sind, sprechen dagegen nur noch die Kosten. Die in Note 11 erwähnte Denkschrift berechnet den Mehraufwand auf 5 Pfennig für den Impfling; wenn man davon ausgeht, daß 1882 im deutschen Reich 1 196 000 Erstimpfungen und 1 025 000 Wiederimpfungen ausgeführt wurden, ergibt sich somit ein Jahresaufwand von etwa 111 000 M. Gegenüber der zu erzielenden vollständigen Sicherheit gegen Ueberimpfung von Syphilis und anderen Krankheiten (die Thiere sind der Syphilis unzugänglich und werden vor Verwendung der von ihnen gewonnenen Lymphe geschlachtet und auf ihre Gesundheit untersucht) kann dieser Betrag nicht in's Gewicht fallen. Die durch die größere Schwierigkeit der Impfung mit thierischer Lymphe den Aerzten entstehende Mehrarbeit wird durch die Verringerung ihrer Verantwortlichkeit aufgewogen.

absolute Begründung des Impfzwangs fehlt also eine Voraussetzung. Man kann diejenigen, welche in ihm einen zu tiefen Eingriff in den Rechtskreis der Einzelnen erblicken, auf ähnliche Einrichtungen hinweisen, wie auf die Militärpflicht oder den Schulzwang, oder an die Aussicht erinnern, daß die mit der Impfung dermalen noch verbundenen Gefahren mit der Zeit sehr zu verringern oder ganz zu beseitigen sein werden; aber das sind keine Beweise, sondern nur Analogieen und Nebengründe, und es läßt sich daher nur sagen: je weiter man das Interesse des Individuums hinter die Interessen der Gesammtheit zurückstellt und je höher man zugleich den Werth der Impfung anschlägt, um so berechtigter erscheint die obligatorische Impfung, während umgekehrt eine hohe Schätzung der persönlichen Freiheit und eine geringe Meinung von dem Nutzen der Impfung den Zwang als ungerechtfertigt erscheinen läßt.

Wenn ein Staat Impfzwang einführt, muß er folgerichtig zugleich die Pflicht zu periodischer Revaccination einführen, denn die Impfung schützt erfahrungsmäßig nur für eine beschränkte Zahl von Jahren. Der allgemeinen Zwangsimpfung Erwachsener stehen aber so große Schwierigkeiten im Weg, daß von einer Erstreckung der Revaccinationspflicht über das schulpflichtige Alter hinaus im Ernste nicht die Rede sein kann[15]).

Sowohl bei Annahme des Impfzwangs als bei bloßer staatlicher Begünstigung der Impfung muß für die fortwährende Verfügbarkeit einer hinreichenden Menge reiner und wirksamer Lymphe Sorge getragen werden. Diesem Zwecke dienen zunächst Anstalten, welche von pockenkranken Kühen und von geimpften Menschen Lymphe gewinnen, die erstere durch die Impfung von Kälbern vermehren und den Impfstoff unter die Aerzte vertheilen. Außerdem können die Geimpften durch Belohnungen oder gesetzliche Bestimmungen veranlaßt werden sich zur Abimpfung gebrauchen zu lassen.

§ 12. Allgemeine Impfpflicht besteht in Deutschland, England, Norwegen und Schweden und in einigen Kantonen der Schweiz. In Deutschland ist sie von einigen Mittelstaaten schon zu Anfang des Jahrhunderts eingeführt worden (in Bayern durch Verordnung vom 26. August 1807, in Württemberg durch Gesetz vom 25. Juni 1818), während Preußen bis zum Eingreifen der Reichsgesetzgebung die Impfung nur begünstigt hat[16]). Jetzt macht das Reichsgesetz vom 8. April 1874[17]) impfpflichtig: 1) jedes Kind vor dem Ablauf des auf sein Geburtsjahr folgenden Kalenderjahrs, sofern es nicht die natürlichen Blattern überstanden hat, und 2) jeden Zögling einer Lehranstalt innerhalb des Jahres, in welchem er das zwölfte Lebensjahr zurücklegt, sofern er nicht in den letzten fünf Jahren die natürlichen Blattern überstanden hat oder mit Erfolg geimpft worden ist. Daneben bleiben die in einzelnen Staaten geltenden Bestimmungen über Zwangsimpfungen beim Ausbruch einer Pockenepidemie in Geltung. Jedes Jahr sind von den Ortsbehörden und von den Schulvorstehern Listen der Impfpflichtigen herzustellen, welche zur Kontrollirung der Erfüllung der Impfpflicht dienen. Ferner sind durch die einzelnen Staaten Impfbezirke zu bilden und für dieselben Impfärzte anzustellen, welche jährlich während des Sommers an den vorher bekannt gemachten Orten und Tagen unentgeltlich impfen; sie müssen an so vielen Orten impfen, daß kein Impfling eine Entfernung von mehr als fünf Kilometer zurückzulegen hat. Die Landesregierungen haben nach näherer Anordnung des Bundesraths Impfinstitute einzurichten. — England begnügte sich lange Zeit mit Begünstigung der Impfung. Nach einer 1857 veranstalteten Enquête entschied man sich für den Impfzwang, der aber erst durch ein Gesetz von 1867 (30 u. 31 Vict. c. 84, amendirt

15) Nur bei den Soldaten läßt sich eine zwangsweise Wiederimpfung durchführen und sie findet demgemäß auch in den meisten Staaten statt.

16) Wenn ungeimpfte Kinder von den Blattern befallen wurden, konnten die Eltern bestraft werden, und in staatliche Lehranstalten wurden nur geimpfte Kinder aufgenommen.

17) Ausgabe von Jakobi u. Guttstatt, Berlin 1876.

durch 34 u. 35 Vict. c. 98) zur Wahrheit gemacht wurde. Wiederimpfungspflicht besteht nicht.

Als Beispiel der Staaten, welche die Impfung nur begünstigen, kann Frankreich dienen. Daselbst wird den Aerzten unentgeltlich Lymphe zur Verfügung gestellt; in vielen Departements werden aus öffentlichen Mitteln Aerzte besoldet, welche unentgeltlich impfen, in andern die Aerzte, welche die meisten Impfungen vorgenommen haben, jährlich durch Preise ausgezeichnet; endlich ist die Aufnahme in gewisse öffentliche Schulen durch die Beibringung eines Impfscheins bedingt[18]).

§ 13. Die Syphilis läßt sich durch regelmäßige ärztliche Untersuchung und Zwangsheilung der Prostituirten bekämpfen[19]). Die Prostitution oder gewerbsmäßige Unzucht enthält einen so starken Angriff auf die allgemeine Sittlichkeit, daß an sich ein Strafverbot derselben am Platze wäre. Die Erfahrung hat aber gelehrt, daß die Verfolgung wenigstens in Städten nicht die Beseitigung, sondern nur die Verheimlichung der Prostitutionen zu erreichen vermag. Es ist deshalb zweckmäßiger sie zu gestatten[20]) und dadurch die Möglichkeit zu erkaufen durch das erwähnte Verfahren ihre Gesundheitsgefahren zu beschränken.

Man hat eingewendet, daß der für die Gesundheit zu erzielende Gewinn zu gering sei, um die Verleugnung der Sittlichkeit zu rechtfertigen, da von den Personen, welche die Syphilis zu verbreiten vermögen, nicht nur die große Zahl der Prostituirten, welchen ihr Gewerbebetrieb nicht nachgewiesen werden kann[21]), sondern auch das ganze männliche Geschlecht den Untersuchungen entgeht. Hierauf kann aber erwidert werden, daß der Nachweis der gewerbsmäßigen Unzucht um so leichter ist, je stärker sie geübt wird, und daß also die Untersuchungen jedenfalls die bei der Verbreitung der Syphilis am meisten thätigen Personen treffen. Wenn ferner behauptet wird, daß die Untersuchungen eine zum erreichbaren Erfolg nicht im Verhältniß stehende Härte gegen die Postituirten enthalten, so ist hierauf zu entgegnen, daß die Postituirten bei der Natur ihres Gewerbes die Untersuchungen unmöglich als große Härte empfinden können. Und wenn es endlich als Ungerechtigkeit bezeichnet worden ist, daß die Untersuchungen das eine Geschlecht zu Gunsten des anderen belasten, so widerlegt sich dieser Vorwurf durch die Thatsache, daß die Untersuchungen nicht nur die Prostituirenden schützen, sondern auch die mit diesen verkehrenden anderen Frauen und ihre Kinder. Die demnach nicht zu beanstandende Regelung der Prostitution muß aber natürlich neben dem Schutz der Gesundheit zugleich den der Sittlichkeit in's Auge fassen. Ueber die Art der Regelung ist zu bemerken:

1. Da die Untersuchungen nur feststellen können, daß im Augenblick ihrer Ausführung keine Ansteckung vorhanden ist, können sie nicht häufig genug vorgenommen werden. Ihre Kosten und das Widerstreben der Prostituirten zwingen aber zur Beschränkung.

18) Block a. a. O. s. v. Vaccine u. Salles d'asile (§ 32), u. Suppl. f. 1878—1884 S. 233.

19) Das Hauptwerk über die Prostitution ist auch heute noch das zuerst 1836 erschienene Buch von Parent-Duchatelet La prostitution dans la ville de Paris. Im Uebrigen kann auf die reichen Literaturangaben bei Oettingen, Moralstatistik, 3. Aufl. 1882, S. 181 ff. verwiesen werden, zu deren Ergänzung zu nennen sind E. de Laveleye, Le vice patenté et le proxénétisme legal a. g. d. g., Bruxelles 1882; Die Stellung des Staats zur Prostitution, von einem prakt. Juristen, Hannover 1883; Desprès, La prostitution en France, Paris 1883; Y. Guyot, La prostitution, Paris 1883; und die im Juni 1885 in der Londoner Pall Mall Gazette erschienenen Artikel mit dem Titel The maiden tribute of modern Babylon.

20) Die Duldung der Prostitution schließt natürlich nicht aus, daß der Staat ihr mit allen zur Beförderung der Sittlichkeit geeigneten Maßnahmen entgegenwirkt.

21) Nach Y. Guyot a. a. O. S. 324 waren 1880 in Paris 1107 Bordellmädchen, 2475 polizeilich kontrollirte selbständige Prostituirte und 30 000 nicht kontrollirte Prostituirte vorhanden. Da sich die Prostitution in allmäligen Uebergängen bis in die höchsten Gesellschaftskreise erstreckt, sind Zahlenangaben über die letzte Kategorie von geringem Werth.

2. Die Verhinderung der krank erfundenen Prostituirten an weiterem Geschlechtsverkehr ist mit Sicherheit nur durch ihre Aufnahme in ein Krankenhaus zu erreichen.

3. Bordelle, d. h. öffentliche Häuser, in welchen Prostituirte gewerbsmäßig gehalten werden, erleichtern die Bekämpfung der Syphilis, insofern bei ihren Angehörigen die Untersuchungen regelmäßiger ausgeführt werden können[22]), und insoferne die Unternehmer im Interesse des Rufs des Hauses die Mädchen gleichfalls kontrolliren. Andererseits wird das Personal der öffentlichen Häuser von den Unternehmern gezwungen allen Ansprüchen des Publikums zu genügen und übt demgemäß den Geschlechtsverkehr im Allgemeinen häufiger als die selbständigen Prostituirten, wodurch die Wahrscheinlichkeit der Verbreitung von Syphilis erhöht wird. Ferner ist den Prostituirten der Aufenthalt in den Bordellen wegen der Abhängigkeit von den Unternehmern im Allgemeinen so unangenehm und in Folge dessen der freiwillige Zugang zu denselben so gering, daß die Unternehmer nicht nur die eingetretenen Dirnen mit allen Mitteln festhalten, sondern auch unschuldige Mädchen zum Eintritt verführen[23]). Die Verlockung, welche Bordelle dem männlichen Geschlecht bereiten, kann nicht gegen sie angeführt werden, da die Versuchung, welche ihr Personal im Falle der Selbständigkeit auf den Straßen und an anderen Orten ausüben würde, in der Regel nicht geringer wäre. Noch weniger kann aber zu Gunsten der Bordelle geltend gemacht werden, daß sie die Verführung von den Straßen entfernen, da abgesehen davon, daß sie nichts Besseres an die Stelle setzen, nur ein kleiner Theil der Prostituirten in dieselben eintritt.

4. Zum Schutz der Sittlichkeit gegen die Prostitution kann z. B. bestimmt werden, daß Prostituirte nicht auf den Straßen Männer anreden, sich frei benehmen, oder in unanständiger Kleidung erscheinen dürfen, daß der Verkehr der Prostituirten und die Unterhaltung von Bordellen nur in gewissen Straßen zulässig ist u. s. w.

§ 14. In Deutschland ist durch St.G.B. § 180 die Kuppelei und damit das Halten von Bordellen verboten[24]). Nach St.G.B. § 361 Ziff. 6 ist die gewerbsmäßige Unzucht im Allgemeinen verboten, aber sie kann von den Polizeibehörden gestattet und den zur Sicherung der Gesundheit, der öffentlichen Ordnung und des öffentlichen Anstands nöthigen Vorschriften unterworfen werden. Solche Vorschriften, die regelmäßige körperliche Untersuchungen mit Zwangsheilung organisiren, bestehen in allen größeren Städten[25]). — Aehnlich liegt die Sache in Oesterreich[26]).

In Frankreich ignorirt die Gesetzgebung die Prostitution. Nach den Verordnungen der Lokalbehörden wird nicht nur wie in Deutschland Gesundheitskontrolle gehandhabt, sondern es werden auch Bordelle koncessionirt und sogar zur Gewerbesteuer herangezogen[27]).

22) Selbständigen Prostituirten, denen in Folge einer Erkrankung das Zwangskrankenhaus droht, liegt es nahe, sich der Untersuchung zu entziehen und durch einen Wohnungswechsel die Vorführung abzuschneiden. Vgl. über die häufigen Wohnungswechsel der Prostituirten Oettingen a. a. O. S. 223.

23) Wie die Gewinnung von unschuldigen Mädchen für die Bordelle und für die selbständige Prostitution betrieben wird, schildern anschaulich die angeführten Artikel der Pall Mall Gazette. Die in die Bordelle eingetretenen Personen werden von jedem Verkehr mit der Außenwelt abgeschnitten, in Schulden verstrickt und möglichst weit von ihrer Heimath entfernt.

24) Vgl. die Schrift Das St G B. und polizeilich koncessionirte Bordelle, 1877. In einigen Städten duldet die Polizei trotzdem Bordelle.

25) Die Untersuchungen finden meist einmal wöchentlich statt.

26) Mayrhofer, Hdb. f. d. polit. Verwaltungsdienst (1880) II, 1249.

27) Block a. a. O. s. v. Débauche. Da den in den Verordnungen enthaltenen Strafdrohungen die gesetzliche Unterlage fehlt, werden sie nicht von den Gerichten, sondern von den Polizeibehörden in geheimem Verfahren gehandhabt, so daß also die Prostituirten ganz deren Willkür preisgegeben sind. Die Bordellmädchen und diejenigen Prostituirten, welche eine gewisse Gebühr entrichten können, werden in ihrer Wohnung, die übrigen in einem öffentlichen Lokal untersucht. Nach Desprès a. a. O. S. 7 besitzt Frankreich zur Zeit 1328 Bordelle mit 7859 Mädchen, neben welchen 7198 selbständige Prostituirte unter Gesundheitskontrolle stehen; Paris besitzt 128 Bordelle mit 1340 Mädchen und 2648 weitere kontrollirte Prostituirte.

— Die belgische, holländische und italienische Gesetzgebung befolgen die gleichen Grundsätze.

In England sind Bordelle zwar verboten, aber da die Verfolgung nicht von Amtswegen stattfindet, sondern dem Publikum überlassen ist, und da die zum Schutz des Hausrechts bestehenden Bestimmungen die Feststellung des unsittlichen Charakters eines Hauses übermäßig erschweren, ist der Betrieb von Bordellen thatsächlich unbeschränkt[28]). Unanständiges Betragen der Prostituirten an öffentlichen Orten wird nach der Vagrant act von 1824 bestraft. Gesundheitskontrolle besteht erst seit 1864; nach den jetzt geltenden Contagious diseases acts (29 Vic. c. 35, 31 u. 32 Vic. c. 80 u. 32 u. 33 Vic. c. 96) wird sie in 19 See- oder Garnisonstädten (unter welchen sich London nicht befindet) geübt[29]).

2. Lebensmittelpolizei[30]).

§ 15. Die meisten Nahrungs- und Genußmittel sind dem Verderben ausgesetzt und können ferner gefälscht, d. h. durch andere von geringerem Werth ersetzt oder in einer Weise zubereitet oder behandelt werden, daß ihr Gehalt ihrem Anschein nicht entspricht. Wenn verdorbene oder gefälschte Lebensmittel als unverdorbene oder ächte verkauft werden, wird der Käufer mindestens an seinem Vermögen beschädigt, unter Umständen auch noch an seiner Gesundheit oder wenigstens an seiner Kraft. Da die Fälschung der meisten Nahrungsmittel leicht und also die Versuchung dazu groß ist, und da es dem Konsumenten i. d. R. schwer oder unmöglich ist, sich vor dem Kauf von der Güte und Aechtheit eines Nahrungsmittels zu vergewissern, empfiehlt es sich den Verkäufer hierzu zu verpflichten und den absichtlichen oder fahrlässigen Verkauf verdorbener oder gefälschter Lebensmittel unter Verschweigung dieses Umstands mit Strafe zu bedrohen, die, wenn es sich um gesundheitsgefährliche Dinge handelt, zu verschärfen und mit Einziehung derselben zu verbinden ist[31]). Die Sicherheit der Käufer wird erhöht, wenn schon die Feilhaltung verdorbener oder verfälschter Lebensmittel als guter oder ächter verboten wird, und noch weiter gesteigert, wenn sogar die Herstellung gefälschter Lebensmittel zum Zweck der Täuschung im Verkehr, sowie die Herstellung, die Feilhaltung und der Verkauf solcher Dinge untersagt wird, welche zur Fälschung von Nahrungsmitteln verwendet werden sollen. Dagegen kann von der Bedrohung des bloßen Besitzes gefälschter oder verdorbener Nahrungsmittel durch Händler, wie sie zuweilen gefordert wird, billigerweise nicht die Rede sein. Als besonders wirksame Strafe und zur Warnung des Publikums vor unreellen Gewerb-

28) Ryan, The prostitution in London (1839), schätzt die Zahl der Londoner Bordelle auf 5000.

29) Diese Gesetze haben eine Agitation hervorgerufen, die sich auf das Festland ausgedehnt und 1877 in der »Fédération britannique, continentale et générale pour l'abolition de la prostitution spécialement envisagée comme institution legale et tolérée« organisirt hat (Generalsekretär für den Kontinent ist Aimé Humbert in Neuchatel). Der Verein hat 1877 in Genf und 1880 in Genua Kongresse gehalten und zahlreiche Schriften (von 1876—1880 auch eine Zeitschrift, Bulletin continental) herausgegeben. S. Molinari im Journal des Economistes 1877 p. 374 ff.

30) Bresgen, Der Handel mit verfälschten und verdorbenen Getränken, Eßwaaren und Medicamenten; eine kriminalpolitische Studie, 2. Aufl., Berlin 1876 Lammert, Zur Geschichte des bürgerlichen Lebens und der ö. Gesundheitspflege (1880). Elben, Zur Lehre von der Waarenfälschung hauptsächlich in geschichtlicher Hinsicht (1881).

31) Die auf den Betrug gesetzte Strafe reicht zum Schutz der Käufer nicht aus. In zahlreichen Fällen fehlt die für den Betrug wesentliche Absichtlichkeit. Wenn für den bezahlten Preis überhaupt keine bessere Waare zu haben ist, liegt keine Vermögensbeschädigung in dem engen Sinn des Betrugsverbots, sondern nur in einem weiteren Sinn vor. Endlich kann wegen der Oberflächlichkeit, mit welcher im Kleinverkehr mit Lebensmitteln die Verabredungen getroffen zu werden pflegen, sehr häufig der zur Verurtheilung wegen Betrugs nothwendige Nachweis nicht geführt werden, daß die Vermögensbeschädigung durch Erregung oder Unterhaltung eines Irrthums bewirkt ist, welcher durch Vorspiegelung falscher oder Entstellung oder Unterdrückung wahrer Thatsachen erzeugt worden ist.

treibenden empfiehlt sich in allen schwereren Fällen die Veröffentlichung der ergangenen Verurtheilungen.

Sollen die Strafdrohungen den beabsichtigten Erfolg haben, so muß der Handel mit Nahrungsmitteln fortwährend von der Polizei und, soweit die Kontrolle besondere Kenntnisse voraussetzt, durch Sachverständige [32]) überwacht werden.

Die empfohlenen Strafdrohungen haben aber auch Schattenseiten. Wenn die ausländische Gesetzgebung nicht ebenso streng ist wie die inländische, sind die einheimischen Händler den fremden gegenüber im Nachtheil, da die letzteren von den inländischen Behörden nicht verfolgt werden können. Ferner verursachen die Vorsichtsmaßregeln, zu welchen die Verkäufer, namentlich die Zwischenhändler, durch die Bestimmungen genöthigt werden, denselben unter Umständen Kosten, die entweder ihren Gewinn schmälern, oder, wenn sie auf die Preise geschlagen werden können, die Käufer belasten. Endlich kommt in Betracht, daß die von der Natur erzeugten Nahrungsmittel in der verschiedensten Qualität vorkommen, während die künstlichen Zubereitungen wegen der Mannigfaltigkeit der zu befriedigenden Bedürfnisse sehr ungleich hergestellt werden müssen, und daß in Folge dessen der Begriff der meisten Lebensmittel ein sehr unbestimmter ist. Die „Milch“ genannte Flüssigkeit kann einen reich abgestuften Wasser- und Fettgehalt haben, Bier kann mehr oder weniger stark, dick und dunkel sein. Es besteht daher die Möglichkeit, daß die zur Anwendung der Strafgesetze gegen Feilhaltung und Verkauf gefälschter Nahrungsmittel berufenen Gerichte und Sachverständigen einen Begriff so fassen, daß Waaren, die keine Veränderungen oder nur solche erfahren haben, die von weiten Kreisen als mit ihrem Begriff vereinbar angesehen werden, nicht darunter fallen, daß also z. B. eine dünne Milch als durch Beimischung von Wasser, ein süßer Wein als durch Zuckerzusatz gefälscht angesehen wird. Bei einzelnen Nahrungsmitteln kann diesem Uebelstand durch gesetzliche Bestimmung ihres Begriffs entgegengetreten werden [33]). Im Allgemeinen ist dieses Verfahren aber nicht anwendbar, weil an viele Nahrungsmittel zu ungleiche Ansprüche gestellt werden, und weil es leicht dazu führt, daß von Haus aus besser beschaffene Waaren künstlich auf die gesetzliche Qualität heruntergesetzt werden. Doch stellt die Praxis der Gerichte und Sachverständigen allmälig wenigstens in gewissem Umfang fest, wie die Nahrungsmittel beschaffen sein müssen und bezw. in welchem Sinne die Begriffe anzuwenden sind.

§ 16. Bei einigen Lebensmitteln kommen noch weitere Maßregeln in Betracht. Vor Allem beim Fleisch, theils wegen der bedeutenden Gefahren, mit welchen es die Gesundheit bedroht, theils wegen der Ausdehnung seines Konsums und der Höhe seines Werths. Wenn die Konsumenten vor den Nachtheilen sicher sein sollen, die der Genuß von Fleisch erzeugt, das von kranken oder gefallenen oder mit Parasiten behafteten Thieren herrührt, müssen alle Thiere, bevor sie geschlachtet werden und noch einmal, nachdem sie zerlegt sind, von einem Sachverständigen (Thierarzt) untersucht werden [34]). Die Uebung einer solchen Kontrolle durch öffentlich angestellte Sachverständige wird Fleischschau genannt [35]).

32) Vgl. König, Untersuchungsämter für Nahrungs- und Genußmittel, 1882.

33) So ist z. B. in Bayern bestimmt, daß Bier nur aus Malz, Hopfen und Wasser bereitet werden darf.

34) Silberschlag, Die ältere Gesetzgebung betr. das Schlachten von krankem Vieh, D. V.J.Schr. f. ö. Gsdh.Pfl. X, 594.

35) Insbesondere auch zur Erleichterung der Fleischschau empfiehlt sich für alle größeren Orte die Herstellung von öffentlichen ausschließlich zu benützenden Schlachthäusern. Wo eine größere Zahl von Schlachtstätten besteht, ist die Verhinderung der gelegentlichen Umgehung der den Betheiligten sehr unbequemen Fleischschau ein Ding der Unmöglichkeit. Außer der Verhütung dieser Gefahr hat aber die Herstellung von öffentlichen Schlachthäusern mit Schlachtzwang noch den weiteren Vortheil, daß dadurch an die Stelle zahlreicher, die öffentliche Gesundheit bedrohender Fäulnißherde ein einziger gesetzt wird, daß der Handel mit den Nebenprodukten der Thiere und die Besteuerung des Fleisches erleichtert wird, und daß die Sicherheitsgefahren vermieden werden können, die mit dem Treiben der Thiere nach den Schlachtstätten im Inneren der Ortschaften verbunden sind. Vgl. Hüllmann, Ueber die Anlage öffentlicher Schlachthäuser mit Schlachtzwang, D. V.J.Schr. f. ö. Gesundheitspfl. XIV, 439 ff.

Ferner ist des Wassers zu gedenken, von dem in größeren Orten die an Ort und Stelle befindlichen Brunnen und Quellen nicht die großen Vorräthe zu liefern vermögen, welche zum Genießen, zu Zwecken der Reinlichkeit, für die Gewerbe, die Landwirthschaft und zur Löschung von Feuersbrünsten nöthig sind. Es müssen daher Leitungen hergestellt werden, welche Wasser aus Flüssen, das zunächst zu reinigen ist, oder aus ferner gelegenen Quellen zuführen und unter die einzelnen Häuser und die nöthige Zahl von öffentlichen Brunnen vertheilen. Diese Aufgaben fallen aber den öffentlichen Korporationen nur zu, soweit sie nicht von der Privatindustrie gelöst werden.

§ 17. Die starke Entwicklung des Handels und der Konkurrenz in demselben hat in den letzten Dezennien die Lebensmittelfälschung ganz außerordentlich gesteigert, und die Gesetzgebung hat ihr daher ihre besondere Aufmerksamkeit zugewendet [36]). In Frankreich wurden durch ein Gesetz vom 27. März 1851 die einschlagenden Bestimmungen des Code pénal revidirt und erweitert [37]), nachdem schon durch Dekret vom 15. April 1838 bestimmt worden war, daß die Errichtung eines öffentlichen Schlachthauses die Aufhebung aller in der betreffenden Gemeinde vorhandenen Privatschlachthäuser zur Folge hat. In England wurde ein 1868 erlassenes Gesetz (23 u. 24 Vict. c. 84), das sich in der Praxis nicht bewährte, 1872 durch ein weiteres (35 u. 36 Vict. c. 74) ergänzt, welches entsprechende Strafdrohungen gegen Herstellung, Feilhaltung und Verkauf gefälschter und namentlich gesundheitsgefährlicher Lebensmittel enthält, die Ermittlung und Verfolgung der bis dahin nur im Wege der Popularklage verfolgbaren Uebertretungen gewissen zugleich mit den nothwendigen Rechten ausgestatteten Beamten aufträgt, die Gerichte verpflichtet, jede Verurtheilung eines rückfälligen Fälschers zu veröffentlichen und das Ministerium ermächtigt, die Lokalbehörden zur Anstellung von Sachverständigen anzuhalten, welche verdächtige Nahrungsmittel zu untersuchen haben und deren Aussagen für den Richter bis zum Beweis des Gegentheils maßgebend sind. Das Gesetz wirkte sehr günstig für das Publikum, stieß aber bei den Gewerbtreibenden auf solchen Widerstand, daß man es 1875 durch ein anderes (38 u. 39 Vict. c. 63) ersetzte, dessen Neuerungen hauptsächlich darin bestehen, daß die Veröffentlichung der Verurtheilungen abgeschafft, Berufung gegen die lokalen Sachverständigen an die Sachverständigen der obersten Zollbehörde zugelassen und die Beimischung von fremden unschädlichen Stoffen zu Nahrungsmitteln unter der Bedingung gestattet wird, daß die Waare dem Käufer ausdrücklich als Mischung bezeichnet wird. Daß diese Konzessionen an die Händler nöthig gewesen seien, wird stark bestritten. Den vielfach geäußerten Wunsch, die Anstellung von Sachverständigen allen lokalen Behörden zur Pflicht zu machen, konnte das neue Gesetz wegen Mangels einer genügenden Zahl qualifizirter Personen nicht erfüllen. Ueber Schlachthäuser siehe 10 u. 11 Vict. c. 34 und die Public health act von 1875 sec. 169; Schlachtzwang kann danach nicht eingeführt werden. Die Bestimmungen über die Wasserversorgung sind jetzt zusammengefaßt in der Public health act sec. 51—69; hervorzuheben ist sec. 62, wonach die Eigenthümer solcher Häuser, welche keine genügende Wasserversorgung haben, zur Einrichtung einer solchen gezwungen werden können, und sec. 299, wonach unter gewissen Voraussetzungen die Lokalbehörden vom Minister angehalten werden können, eine Wasserleitung auszuführen.

36) Eine übersichtliche Darstellung aller neueren Gesetzgebungen enthalten die Motive zu den 1878 und 1879 dem deutschen Reichstag vorgelegten Entwürfen eines Gesetzes über den Verkehr mit Nahrungsmitteln u. s. w. Der erste Entwurf mit Motiven ist auch im Buchhandel erschienen (Berlin 1878). Vgl. ferner Löbner, Die Gesetzgebung des Deutschen Reichs wider Verfälschung der Nahrungsmittel, mit einem Anhang, enthaltend die wichtigeren ausländischen Gesetze (Berlin 1878).

37) Vgl. D. V.J.Schr. f. ö. Gsdh.Pfl. X, 357 ff. Ueber das Pariser Lebensmitteluntersuchungsamt s. D. Coehin in der Révue des deux mondes v. 15. Juni 1883 und Documents sur les falsifications des matières alimentaires et sur les travaux du laboratoire municipal, 2ième rapport, publié par la préfecture de police, 1885.

In Deutschland sind die ungenügenden Bestimmungen des Strafgesetzbuchs und der Partikulargesetzgebungen theils ersetzt und theils ergänzt worden durch ein Reichsgesetz vom 14. Mai 1879 [38]), das sich in verschiedenen Punkten an die englische Gesetzgebung anlehnt, aber nicht nur für Nahrungs- und Genußmittel, sondern auch für Bekleidungsgegenstände, Spielwaaren, Tapeten, Farben, Petroleum, Eß-, Trink- und Kochgeschirr gilt. Während bezüglich der theils vom Gesetzgeber selbst erlassenen, theils dem Kaiser anheimgegebenen Verbote, die im Wesentlichen auf den oben § 15 dargelegten Erwägungen beruhen, auf die §§ 5—14 des Gesetzes verwiesen werden kann, ist hier hervorzuheben, daß Verurtheilungen wegen Verletzung jener Verbote durch die verurtheilende Behörde öffentlich bekannt gemacht werden können, Freisprechungen auf Antrag des Freigesprochenen bekannt gemacht werden müssen; daß den Polizeibeamten das Recht eingeräumt ist, in die Verkaufslokale einzutreten, von Gegenständen, welche unter das Gesetz fallen und öffentlich feilgehalten werden, gegen Entschädigung Proben zum Zweck der Untersuchung zu entnehmen und bei Personen, welche nach Maßgabe des Gesetzes gewisse Verurtheilungen erfahren haben, Revisionen vorzunehmen; daß endlich die von den größeren Gemeinden erwartete Anstellung von Beamten zur technischen Untersuchung von Lebensmitteln dadurch begünstigt wird, daß die auf Grund des Gesetzes ausgesprochenen Geldstrafen der Kasse zugewiesen sind, welche für den Ort der That einen Beamten der bezeichneten Art unterhält. — Bezüglich der Fleischschau und des Zwangs zur Benutzung öffentlicher Schlachthäuser ist auf die Gew.O. § 23 und die einschlagenden partikularrechtlichen Bestimmungen zu verweisen (in Preußen Gesetze vom 18. März 1868 und 9. März 1881, in Bayern Polizeistrafgesetzbuch Art. 74 u. 145, in Württemberg P.St.G. Art. 29, in Baden P.St.G.B. § 93 u. 95) [39]).

3. Baupolizei [40]).

§ 18. Die Baupolizei verfolgt folgende Ziele: 1) Den Schutz gegen Feuersgefahr. Zu diesem Zwecke werden z. B. Anordnungen erlassen über die Anlegung und die periodische Untersuchung der Feuerstellen, über die Offenhaltung von Zwischenräumen zwischen den einzelnen Gebäuden, über die zur Herstellung der Gebäude und namentlich der Dächer zu verwendenden Materialien. 2) Die Verhütung von Unglücksfällen. Sie wird z. B. erstrebt durch Bestimmungen über die Fundirung der Häuser, durch die Vorschrift, an Treppen und andern gefährlichen Stellen Geländer anzubringen, durch die Forderung der Niederreißung baufälliger Gebäude. 3) Die Beförderung des Verkehrs. Von diesem Gesichtspunkt aus werden Straßen gezogen und bestimmt, wie die Häuser zu denselben zu stellen sind, die Oeffnung von Thüren und Fenstern und die Anlegung von Treppen u. dgl. in den Straßenraum hinein untersagt, die Ableitung von Wasser von den Häusern auf die Straßen verboten. 4) Die Befriedigung des Schönheitsgefühls. Ihr dient z. B. die

38) Betreffend den Verkehr mit Nahrungsmitteln, Genußmitteln und Gebrauchsgegenständen. Ausgaben existiren von Zinn (2. Aufl. Nördlingen 1885), Meyer und Finkelnburg (Berlin 1880), Bär (Erlangen 1879), Orloff (Neuwied 1882) u. A. m. Die Materialien zu dem Ges. sind abgedruckt in Hirth's Annalen 1882 S. 781 ff. Ueber die wohlthätigen Folgen des Gesetzes s. Schmoller's Jahrb. VI (1882) S. 1035 ff. u. VII (1883) S. 317 ff.

39) In der Wasserversorgung ist besonders Großartiges in Württemberg geleistet worden. Von den auf der wasserarmen Rauhen Alb gelegenen Ortschaften haben im Lauf der letzten zehn Jahre ungefähr hundert in neun Gruppen mit zusammen gegen 40 000 Einwohner auf einem Gebiet von 30 qkm Wasserleitungen hergestellt, welche das Wasser 117—310 m hoch heben, sich in fast alle Haushaltungen verzweigen und täglich auf den Kopf 75 l liefern. Die Kosten stellen sich auf 5 610 000 M., wovon der Staat ungefähr ein Viertel übernahm. Vgl Die öffentliche Wasserversorgung in Württemberg, Denkschrift des Ministeriums des Innern, Stuttgart 1881. Im Uebrigen s. Grahn, Die Arten der Wasserversorgung der Städte des deutschen Reichs mit mehr als 5000 Einw. (München 1884).

40) Baumeister, Normale Bauordnungen, 1880; Varrentrapp, Bauordnungen u. Ueberwachung von Bauten, D. V.J.Schr. f. ö. Gesundheitspfl. XIII, 543 ff.

Bestimmung, daß in den besseren Straßen keine Scheuern, Ställe u. dgl. errichtet, die Häuser mit der Traufseite an die Straße gestellt werden, die Fenster eine gewisse Größe haben müssen. 5) Die Sicherung der Gesundheit. Demgemäß wird z. B. die Herstellung zu niedriger und der Gebrauch feuchter Wohnungen verboten und die Anlegung und Räumung der Abtritte geregelt.

Hierher gehört nur die den Schutz der Gesundheit bezweckende baupolizeiliche Thätigkeit, der jedoch einige die ganze Baupolizei betreffende Angaben vorausgeschickt werden müssen.

§ 19. Die Beobachtung der polizeilichen Forderungen, welche sich auf die Herstellung von Bauten beziehen, kann entweder dadurch erreicht werden, daß sie in Gebote und Verbote gefaßt werden, deren Verletzung mit gerichtlicher Strafe und polizeilichem Zwang bedroht wird, oder dadurch, daß Jedem, der bauen will, die Einholung polizeilicher Erlaubniß auferlegt wird, welche nur ertheilt wird, wenn der Bauplan die öffentlichen Interessen nicht verletzt. Auch im letzteren Falle ist es nicht ausgeschlossen, daß die polizeilichen Forderungen gesetzlich fixirt, und also der Willkür der Behörden Schranken gesetzt werden. Aber dennoch sind bei dem Koncessionirungsprincip die Baulustigen in üblerer Lage als bei dem bloß repressiven Verfahren. Denn bei dem ersteren System können die Behörden mannigfaltige Wünsche dadurch durchsetzen, daß der Widerstand gegen dieselben sich mit einer oft sehr empfindlichen Verzögerung der Bauerlaubniß bestraft, und ferner nöthigt das Präventivsystem die Baulustigen, sich in allen Fällen mit den Behörden auseinanderzusetzen, während sie bei dem Repressivsystem hierzu nur gezwungen sind, wenn sie in den Verdacht einer Gesetzesverletzung gerathen. Es muß daher für höher entwickelte Staaten das Koncessionirungsprincip als verwerflich, das Repressivsystem als das richtigere bezeichnet werden, wie letzteres denn auch in England und Frankreich eingeführt ist. Dabei ist aber zu beachten, daß da, wo die Koncessionirung hergebracht ist, kein plötzlicher Uebergang zu dem freieren System stattfinden darf, da sonst die Bauunternehmer und Bauhandwerker aus Unkenntniß der Vorschriften, um welche sie sich ja bisher nicht zu bekümmern brauchten, zahlreiche Gesetzesverletzungen begehen und in Strafen verfallen. Der Uebergang muß vielmehr dadurch zu einem allmäligen gemacht werden, daß zunächst nur die einfacheren Baufälle (Reparaturen, Veränderungen im Innern von Häusern u. s. w.) freigegeben oder wenigstens nur anzeigepflichtig gemacht werden, und daß erst, wenn eine gewisse Vertrautheit des Publikums mit der Baugesetzgebung erreicht ist, zur vollen Freiheit übergegangen wird [41]).

§ 20. Die Forderungen der Baupolizei müssen mit der Hebung des Verkehrs, der Wohlhabenheit, des Geschmacks und der Dichtigkeit der Bevölkerung immer strenger werden. Die aus alter Zeit überkommenen engen und gewundenen Straßen, die Häuser mit überhängenden oberen Stockwerken und unsymmetrischen Façaden, die Abtritte mit Versitzgruben, die Dächer von Stroh oder Schindeln, alles dies und noch vieles Andere, was früher keinen Anstoß erregte, genügt den heutigen Ansprüchen und Bedürfnissen nicht mehr. Die Anwendung der jeweils geltenden Bestimmungen auf die früher errichteten Gebäude würde aber in den meisten Fällen von den Eigenthümern schwere Opfer fordern und als ver-

41) Die Uebereinstimmung der Bauten mit den Gesetzen der Baukunst und den Vorschriften der Polizei wurde bis in die neuere Zeit in den meisten deutschen Staaten auch durch die Bestimmung erstrebt, daß die Bauhandwerke (Maurerei, Zimmerei u. s w.) nur durch staatlich geprüfte Personen betrieben werden durften. Diese Bestimmung ist durch die R.Gew.Ordn. in der Erwägung aufgehoben worden, daß die Abhängigmachung des Gewerbebetriebs von der Erstehung einer Prüfung das Publikum zu der Meinung verführt, daß es sich auf die Gewerbtreibenden verlassen und auf eigene Kontrolle verzichten könne, während die Prüfung doch nur Kenntnisse feststellen kann, nicht aber auch die bei den fraglichen Gewerbtreibenden gleich wichtige Solidität und Gewissenhaftigkeit. Die Gew.O. schließt übrigens nicht aus, daß fernerhin Prüfungen für solche Personen gehalten werden, welche sich denselben freiwillig unterziehen wollen.

letzende Härte empfunden. Es können daher die Bauvorschriften im Allgemeinen nur für die neu zu errichtenden oder von Grund aus zu reparirenden Bauwerke erlassen werden, und es kann diese Regel nur so weit außer Anwendung bleiben, als die Erfüllung einer neuen Bestimmung den Betroffenen keine erheblichen Kosten verursacht, oder ein besonders dringendes Bedürfniß befriedigt, oder als den Betheiligten gleichzeitig entsprechende Entschädigung gewährt wird. Wenn die französische Gesetzgebung bestimmt, daß Häuser, welche mit einer neuen Straßenlinie nicht im Einklang stehen, nicht ausgebessert werden dürfen (so schon ein kgl. Edikt von 1607), befördert sie das öffentliche Interesse auf Kosten Einzelner.

§ 21. Die Baupolizei muß einen Unterschied machen zwischen Dörfern und Städten, oder genauer zwischen Orten mit überwiegend landwirthschaftlichem Betrieb und andern Orten. Der landwirthschaftliche Betrieb verlangt, daß die Scheuern, die eine erhebliche Feuersgefahr bedingen, und die Stallungen und Dunggruben, die die Gesundheit bedrohen, in naher Verbindung mit den Wohnungen stehen, während andererseits die Gesundheit der ländlichen Bevölkerung durch die Art ihrer Beschäftigung und den vielen Aufenthalt im Freien befördert wird und Feuersbrünste wegen der isolirten Stellung der Häuser nicht leicht eine große Ausdehnung annehmen. In den Städten, wo die Häuser und Menschen eng zusammengedrängt sind, ein lebhafter Verkehr stattfindet, große Werthe aufbewahrt werden und die Lebensweise der meisten Menschen der Gesundheit wenig zuträglich ist, müssen nach allen Richtungen strengere Forderungen gestellt werden, zu deren Erfüllung aber auch alle Voraussetzungen, namentlich die ökonomischen, gegeben zu sein pflegen.

§ 22. Um nun speciell auf die gesundheitliche Baupolizei zu kommen, so hat dieselbe mit zwei großen Schwierigkeiten zu kämpfen. So sicher es ist, daß bei der Entstehung vieler Krankheiten die Wohnungen einen Faktor bilden, so wenig ist bis jetzt über die Art ihrer Mitwirkung bekannt; die Beschränkung der Freiheit und die finanzielle Belastung der Grundeigenthümer muß aber offenbar um so vorsichtiger geübt werden, je unsicherer der dadurch zu erreichende Erfolg ist. Ferner sind die Wohnungen abgesehen von ihrem sonstigen Zustande um so gesundheitsgefährlicher, je enger in denselben die Menschen bei einander wohnen. Und da durch die Erhebung gesundheitspolizeilicher Forderungen die Wohnungspreise gesteigert und hierdurch die Menschen zu engerem Zusammenrücken angeregt werden, ist die Stellung gesundheitlicher Forderungen nur zweckmäßig, wenn zugleich dafür gesorgt ist, daß gute Wohnungen zu Preisen zu haben sind, wie sie der Zahlungsfähigkeit der unteren Klassen entsprechen. In dieser Beziehung ist aber das Können der Verwaltung ein begränztes. Sie kann für den in großen Städten so häufigen Fall, daß Wohnungen der unteren Klassen zum Zweck der Anlegung neuer Straßen, Waarenlager, Eisenbahnen, öffentlicher Gebäude u. s. w. niedergerissen werden, bestimmen, daß dafür neue Wohnungen von gleicher Art errichtet werden müssen. Die Gemeinden können ferner, soweit die Privatspekulation und gemeinnützige Vereine nicht sorgen, selbst die Herstellung von Arbeiterwohnungen in die Hand nehmen, obgleich der Grund, welcher die Privatspekulation auf diesem Gebiete vorsichtig macht, für die Gemeinden in erhöhtem Maße gilt, nämlich die Unordnung der Wirthschaft der unteren Klassen, welche dem Unternehmer nur bei großer Aufmerksamkeit die Erzielung einer angemessenen Rente möglich macht. Aber wenn die Menschen kein Verständniß für den Werth guter Wohnungen haben und in Folge dessen ihr Einkommen lieber für weniger dringende Bedürfnisse verwenden, oder die Erniedrigung des Lohns auf ein Niveau dulden, welches die Beschaffung einer guten Wohnung nicht gestattet, sind alle polizeilichen Unternehmungen erfolglos[42]).

42) Sax, Die Wohnungszustände der arbeitenden Klassen und ihre Reform (1869); Arminius, Die Großstädte in ihrer Wohnungsnoth (1874).

Die wichtigsten jetzt zur Anwendung kommenden Maßregeln sind folgende:

1) Verbot der Herstellung zu niederer Wohnungen mit zu kleinen oder zu wenig Fenstern, da hier die Bewohner durch Mangel an reiner Luft gefährdet werden.

2) Verbot der Herstellung von Kellerwohnungen, d. h. von Wohnungen, deren Fußboden erheblich niedriger liegt als das sie umgebende Terrain. Kellerwohnungen sind nicht nur nothwendig feucht, sondern wegen der unvermeidlichen Kleinheit der Fenster auch dunkel und schlecht ventilirt.

3) Verbot, neu gebaute Häuser vor Ablauf einer gewissen Frist zu beziehen. Da die Ursachen der Gesundheitsgefährlichkeit neuer Häuser nicht zuverlässig bekannt sind, und die gewöhnlich als Hauptgrund angesehene Feuchtigkeit je nach der Bauart, dem Baumaterial und dem während und nach dem Bauen herrschenden Wetter sehr verschieden ist, ohne daß man jedoch im Stande ist, den Feuchtigkeitsgehalt eines Hauses auf einfache Weise festzustellen, darf die Frist nicht zu hoch bemessen werden und muß jedenfalls, je länger sie ist, um so mehr in allen geeigneten Fällen durch Dispense beschränkt werden.

4) Feststellung der Maximalhöhe der Häuser nach Maßgabe der Breite der Straßen und zwar dahin, daß die Häuserhöhe im umgekehrten Verhältniß zur Straßenbreite steht. Es wird dadurch den Wohnungen (ebenso auch den Straßen) das nöthige Maß von Licht und reiner Luft gesichert. Dem gleichen Zwecke dient die Bestimmung der Minimalentfernung zwischen denjenigen Häusern, welche nicht dicht neben einander gestellt werden, und des Minimums des Raumes, welcher auf jedem Grundstücke als Hof oder Garten unüberbaut zu lassen ist.

5) Fürsorge für guten Zustand des Straßenkörpers, d. h. für Pflasterung, Reinigung und Besprengung der Straßen. Diese zunächst für den Verkehr nothwendigen Maßregeln sind auch für die Gesundheit von großem Belang. Denn auf gepflasterten Straßen läuft das Wasser rascher und vollständiger ab und wird also der Beihülfe zum Faulen der auf die Straße gelangenden organischen Stoffe entzogen. Die Reinigung nimmt diese Stoffe ganz hinweg, und die Besprengung löscht den den Lungen schädlichen Staub.

6) Fürsorge für die Beseitigung der Abfallstoffe, d. h. der Küchen- und Gewerbeabfälle, des Kehrichts, des zu Reinigungen verwendeten Wassers und der Exkremente der Menschen und der Hausthiere.

§ 23. Für die bei der heutigen Koncentrirung der Bevölkerung sehr schwierige und daher zu großer Wichtigkeit gelangte Beseitigung der Abfallstoffe[43]) ist die nächstliegende Einrichtung die Herstellung von Sammelstellen bei den einzelnen Häusern, deren Inhalt, so oft sie gefüllt sind, weggebracht und, soweit er sich hierzu eignet, von der Landwirthschaft als Dung verwendet wird. Die Sammelstellen bestehen meistens in Gruben. Wenn diese ungemauert sind (Versitzgruben), dringt die Hauptmasse, wenn sie gemauert sind, wenigstens ein Theil des Inhalts in das sie umgebende Erdreich ein, wodurch zwar die Fortschaffung vereinfacht oder selbst ganz erspart, aber auch nicht selten eine Befeuchtung der Häuser, Vergiftung der Brunnen und Verunreinigung der Luft erzeugt wird. Es ist daher in gesundheitlicher Beziehung ein großer Fortschritt, wenn als Sammelstellen bewegliche wasserdichte Tonnen oder Kästen verwendet werden (Tonnensystem). Es wird dadurch zugleich die Abfuhr erleichtert, da die Tonnen und Kästen so, wie sie sind, fortgebracht werden können, während bei Gruben der Inhalt erst in transportable Behälter geschöpft oder — besser — gepumpt werden muß.

Um die Abfuhr weniger kostspielig zu machen, scheidet man zuweilen durch Siebe und

43) Varrentrapp, Die Entwässerung der Städte (1868); Heiden, Die menschlichen Excremente (1882); Fischer, Die menschlichen Abfallstoffe (1882, Suppl. zur D. V.J.Schr. f. ö. Gesundheitspfl.); Heiden, Müller und v. Langsdorff, Die Verwerthung der städtischen Fäkalien (1885).

ähnliche Einrichtungen die flüssigen Bestandtheile der Abfallstoffe von den festen und leitet die ersteren in die Dohlen und Gräben, die zur Aufnahme und Fortleitung des Regenwassers bestehen, und die bald in Bäche oder Flüsse, bald auf geeignete Grundstücke münden. In großen Städten bleibt aber die Abfuhr wegen der zurückzulegenden großen Entfernungen auch so noch sehr kostspielig, und man verfährt daher immer häufiger in der Art, daß man die ganze Stadt mit einem alle Häuser berührenden Kloakensystem durchzieht, das alle festen und flüssigen Abfallstoffe und gewöhnlich auch das Regenwasser aufnimmt und aus der Stadt wegführt. Die Wegführung findet durch Schwemmung statt, d. h. es wird die Masse durch Wasserzuleitung so dünnflüssig gemacht und den Kloaken eine solche Neigung gegeben, daß ihr ganzer Inhalt sich von selbst an den Ort der Unterbringung bewegt. Die Kloaken nehmen namentlich auch alle Abfälle der Werkstätten und Fabriken auf, die beim Abfuhrsystem besonders schwer zu beseitigen sind, da sie meist keinen Dungwerth haben. Die Unterbringung des Kloakeninhalts findet womöglich in einem Flusse oder im Meere statt[44]. Doch können nur sehr bedeutende Flüsse die Abfälle einer großen Stadt aufnehmen, da sie in kleinen weithin das Wasser unbrauchbar machen und die Luft mit übelriechenden und schädlichen Gasen erfüllen. Die Frage, wie in Ermangelung eines aufnahmsfähigen Wassers der Kloakeninhalt unterzubringen ist, gehört zu den schwierigsten der Gesundheitspolizei. Die Verarbeitung zu koncentrirtem und daher leicht transportabelm Dünger hat noch nirgends rentirt. Es wird daher gegenwärtig mit Vorliebe die Ausgießung des Schmutzwassers auf ausgedehnte Feldflächen angewendet (Berieselung). Dieselben nehmen die festen Stoffe auf, während das Wasser theils verdunstet, theils in den nächsten Fluß oder Bach abläuft. Das System hat den Vorzug, daß es die Dungkraft des Kloakeninhalts ausnützt. Aber die Landwirthe schätzen dessen Werth meist niedriger als die Selbständigkeit, die ihnen durch Einbeziehung ihrer Grundstücke in ein Berieselungssystem verloren geht. Deshalb sind die Städte in der Regel genöthigt, die zu berieselnden Grundstücke käuflich oder pachtweise an sich zu bringen und also einen großen landwirthschaftlichen Betrieb zu unternehmen, bei dem Gemeinden schwer auf ihre Kosten kommen.

§ 24. Das positive Recht der sanitären Baupolizei ist in Deutschland[45] nur zu einem kleinen Theil in Gesetzen, größtentheils in Verordnungen der Polizeibehörden enthalten. Von gesetzlichen Bestimmungen ist für das ganze Reich § 367 Ziff. 15 des St.G.Bs. zu erwähnen, für Preußen das Ges. v. 2. Juli 1875 betr. die Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften, für Bayern die Artikel 73 und 92—94 des P.St.G.Bs. v. 26. Dez. 1871, für Sachsen das Ges. v. 6. Juli 1863 betr. das Verfahren wegen polizeilicher Beaufsichtigung der Baue, für Würtemberg Art. 30 des P.St.G.Bs. v. 27. Dez. 1871 und die Allgemeine Bauordnung v. 6. Okt. 1872, für Baden § 116 des P.St.G.Bs. v. 31. Okt. 1863 und das Ges. v. 20. Febr. 1868 betr. die Anlage der Ortsstraßen und die Feststellung der Baufluchten. Fast im ganzen Reiche ist die Ausführung von Bauten von polizeilicher Genehmigung abhängig.

In Frankreich hat die Baugesetzgebung ihre Aufmerksamkeit fast ausschließlich der Sicherung des Verkehrs zugewendet und die Fürsorge für die Gesundheit den Lokalbehörden überlassen. Doch hat ein Gesetz vom 13. April 1850 über ungesunde Wohnungen den Gemeinderäthen das Recht ertheilt, wenn eine Kommission von Sachverständigen eine vermiethete Wohnung als ungesund erfindet, dem Eigenthümer die zur Assanirung nöthigen

44) In einigen holländischen Städten wird in der Art verfahren, daß in den Wohnungen außer den Abtritten Ausgüsse für alles Schmutzwasser hergestellt werden, die dasselbe mit dem Regenwasser in den nächsten Fluß oder Bach führen. Die Abtritte münden in ein Röhrensystem, an dessen Ende periodisch ein luftleerer Raum erzeugt wird, der dann den Röhreninhalt absorbirt. Derselbe wird zu künstlichem Dünger verarbeitet (Liernur'sches System).

45) Leuthold, Das deutsche Baupolizeirecht, Hirth's Annalen 1879 S. 809.

Arbeiten vorzuschreiben; wenn die Assanirung nicht möglich ist, kann die fernere Vermiethung verboten werden[46].

In England wurde seit 1850 eine Reihe von Baupolizeigesetzen erlassen, welche namentlich die Verbesserung der Wohnungen der unteren Klassen in den Städten bezwecken. Neben der Public health act kommen in Betracht The labouring classes lodging honses act, 14 n. 15 Vict. c. 34, The labouring classes dwelling honses act, 29 Vict. c. 28, The artizans and labourers dwellings act 31 n. 32 Vict. c. 130 (mit den Novellen 42 u. 43 Vict. c. 64 und 45 u. 46 Vict. c. 54), The artizans and labourers dwellings improvement act, 38 a. 39 Vict. c. 36 (mit der Nov. 42 u. 43 Vict. c. 36) und mehrere speciell auf London bezügliche Gesetze. Obgleich diese Gesetze u. A. den Behörden das Recht geben, die Eigenthümer ungesunder Miethhäuser zur Umbauung oder Niederreißung anzuhalten und ganze Quartiere zu expropriiren, um neue Arbeiterwohnungen herzustellen, sind die Zustände doch noch sehr unbefriedigend. In London bewohnten 1884 ungefähr 60,000 Familien von durchschnittlich 4—5 Personen nur ein Zimmer; die Arbeiterwohnungen waren häufig in baufälligem Zustande, tagelang ohne Wasser, überhaupt nicht oder mit unzureichenden Kehrichtgruben versehen und gewährten oft nur mangelhaften Schutz gegen den Regen; trotzdem betrug die Miethe 1/4 bis 1/2 des Einkommens der Bewohner. In den übrigen großen Städten waren die Zustände ähnlich. Der ungenügende Erfolg der Gesetze wird abgesehen von der Schwierigkeit der Aufgabe und der Mangelhaftigkeit einzelner Bestimmungen der Unfähigkeit der zur Ausführung berufenen Behörden zugeschrieben[47].

4. Gewerbepolizei.

§ 25. Der Gewerbe- und Industriebetrieb enthält Gesundheitsgefährdungen für die in den Werkstätten und Fabriken beschäftigten Arbeiter und für die Gesammtheit. Die Arbeiter werden gefährdet durch die schlechte Luft, welche sich in engen mit vielen Menschen besetzten Räumen bildet, durch die Bewegungen der aufgestellten Maschinen, durch den Staub, Rauch, Geruch, die Gase und Flüssigkeiten, welche bei vielen Arbeiten entstehen, durch Explosionen, denen manche zur Anwendung kommende Stoffe und namentlich die Dampfkessel ausgesetzt sind. Fast allen diesen Gefahren ist auch das in der Nähe der Werkstätten und Fabriken wohnende oder verkehrende Publikum ausgesetzt, nur meist in geringerem Grad. Die Arbeiter können sich gegen die sie bedrohenden Gefahren durch die Verträge schützen, welche sie mit den Unternehmern abschließen. Doch ist diese Möglichkeit meist nur eine theoretische, und da das Publikum von vornherein außer Stande ist, sich selbst sicher zu stellen, bedürfen beide Kategorieen der Unterstützung des Staats. Bei der außerordentlichen Mannigfaltigkeit, welche nicht nur die Gewerbe überhaupt, sondern auch innerhalb jedes Gewerbebetriebs die einzelnen Unternehmungen bieten, ist es nur in mäßigem Umfang möglich, die wünschenswerthen Beschränkungen durch allgemeine Anordnungen zu schaffen. In der Hauptsache ist das Ziel vielmehr nur durch das Konzessionssystem zu erreichen, d. h. durch Ermächtigung der Behörden, im Wesentlichen nach freiem Ermessen in jedem einzelnen Falle die Genehmigung zum Gewerbebetrieb zu ertheilen oder zu versagen und im ersteren Falle zugleich die Bedingungen festzustellen, welche zur Sicherung der Gesundheit, sowie der sonst vom Staat zu wahrenden Interessen (Feuer-

46) Jourdan, Législation sur les logements insalubres, 2e éd. 1880. Ueber die geringen Erfolge des Gesetzes s. Laurent, Les logements insalubres et la loi de 1850 (Paris 1882). Ueber einen 1883 der Kammer vorgelegten Gesetzentwurf hat sich dieselbe Bericht erstatten lassen und ihn sodann an die Kommission zurückverwiesen.

47) Plener, Englische Baugenossenschaften, 1873; O. Hill, Homes of the London Poor, 2. Aufl. 1883; The Homes of the Bristol Poor, Bristol 1884; H Duff. Legal obligations in respect to dwellings of the poor, London 1884; Raffalovich, La misère à Londres, Journal des Economistes XXV. 208 (1884); Ruprecht, Die Wohnungen der arbeitenden Klassen in London, 1884; Aschrott in Schmoller's Jahrb. IX (1885) 865 ff.

sicherheit u. s. w.) beobachtet werden müssen. Da aber jede diskretionäre polizeiliche Gewalt dem Mißbrauch ausgesetzt ist, kann das Konzessionssystem nur für die gefährlicheren Gewerbebetriebe Anwendung finden, während die übrigen freigegeben werden müssen. Auch der weitere Umstand spricht für eine sparsame Anwendung des Konzessionssystems, daß die mit seiner Handhabung zu betrauenden Behörden in Bezug auf viele Industrieen nur schwer wahrhaft sachverständige Berather finden können.

Es empfiehlt sich nicht die Konzessionen in dem Sinne zu geben, daß sie ein unwiderrufliches Recht auf die Ausübung des Gewerbes nach Maßgabe der Konzession verleihen. Wenn nach der Ertheilung einer Konzession eine Erfindung gemacht wird, welche gegen die mit dem genehmigten Gewerbebetriebe verbundenen Gefahren oder Nachtheile dem Publikum oder den Arbeitern einen besseren Schutz gewährt, oder wenn in der Nähe Wohnungen oder Anstalten entstehen, welche durch die Anlage erheblich benachtheiligt werden, kann dem Unternehmer nicht wohl das Recht zustehen, dieselbe in der bisherigen Weise und bezw. überhaupt fortzuführen. Aber mit Rücksicht auf das Kapital, das die Gewerbtreibenden auf die polizeiliche Genehmigung hin und zum Theil nach Maßgabe dieser Genehmigung in dem Unternehmen anlegen, können ihnen nachträglich Beschränkungen nur auferlegt werden, wenn sie dadurch keinen erheblichen finanziellen Schaden erleiden, oder für einen solchen aus öffentlichen Mitteln entschädigt werden.

§ 26. Die in Geltung stehenden allgemeinen Anordnungen haben schon bei Behandlung der industriellen Arbeiterfrage die nöthige Besprechung gefunden (Bd. II. Abth. XIX), so daß hier nur auf das Konzessionswesen eingegangen zu werden braucht.

Die älteste zusammenhängende Gesetzgebung ist die französische, welche in einem Dekret vom 15. Oktober 1810 enthalten ist. Dasselbe unterscheidet drei Klassen von gefährlichen Gewerbebetrieben; die der ersten Klasse müssen von menschlichen Wohnungen fern gehalten werden, die der zweiten Klasse dürfen in der Nähe von Wohnungen nur unternommen werden, wenn die Interessen der Nachbarschaft sicher gestellt sind, die der dritten Klasse dürfen grundsätzlich in der Nähe von Wohnungen betrieben werden, unterliegen aber wie die andern polizeilichen Beschränkungen[48]). Während ursprünglich die Anlagen je nach der Klasse vom Staatsrathe, vom Präfekten oder vom Unterpräfekten konzessionirt wurden, sind seit 1852 auch für die der ersten Klasse die Präfekten zuständig. Gegen die Entscheidungen der Präfekten und Unterpräfekten können die Verwaltungsjustizbehörden angerufen werden. Die fernere Benützung von konzessionirten Anlagen der ersten Klasse kann wegen schwerer Gefährdung der öffentlichen Gesundheit, der Bodenkultur oder des Gemeinwohls vom Staatsoberhaupte untersagt werden. Die Aufstellung von Dampfkesseln ist seit dem Dekret vom 25. Januar 1865, das jetzt durch eines vom 30. April 1880 ersetzt ist, nicht mehr konzessionspflichtig. Sie werden, ehe sie in Gebrauch genommen werden, und nachher mindestens alle 10 Jahre einer amtlichen Druckprobe unterworfen; die Verletzung der generell vorgeschriebenen Vorsichtsmaßregeln wird gerichtlich bestraft.

Für England sind die einschlagenden Bestimmungen jetzt in Sec. 112—115 der Public health act von 1875 enthalten. Danach ist zur Eröffnung eines noxious or offensive trade, business, or manufacture Genehmigung der lokalen Gesundheitsbehörde nöthig; was unter offensive trade etc. zu verstehen ist, wird nur durch Anführung einiger Beispiele, (Seifensiederei, Gerberei, Talgschmelze u. s. w.) erklärt. Die Lokalbehörden können ferner mit Genehmigung des Ministeriums für die konzessionirten Anlagen Polizeiverordnungen erlassen und müssen auf Antrag des öffentlichen Arztes oder von zwei anderen Aerzten, oder von zehn Einwohnern wegen jeder von einer gewerblichen Anlage ausgehen-

48) Die Klassifikation beruht jetzt auf einem Dekret von 1866; s. dasselbe mit den inzwischen ergangenen Nachtragsbestimmungen bei Block a. O., 2. Suppl. (1879) s. v. Etablissements dangereux, insalubres et incommodes.

den Gesundheitsgefährdung (nuisance) einen Friedensrichter anrufen, welcher Strafen bis zu 200 £ aussprechen kann. Die Bestimmungen gelten zunächst nur für städtische Bezirke, können aber vom Ministerium auf solche ländliche Bezirke, welche darauf antragen, ausgedehnt werden.

Für Deutschland sind die konzessionspflichtigen gewerblichen Anlagen in § 16 der R.Gew.O. aufgezählt; das Verzeichniß kann durch Beschluß des Bundesraths abgeändert werden, der jedoch der Genehmigung des nächstfolgenden Reichstags zu unterbreiten ist. Die Konzessionsgesuche werden öffentlich mit der Aufforderung bekannt gemacht, Einwendungen innerhalb 14 Tagen ausschließender Frist geltend zu machen. Die Zurücknahme einer Konzession und die nachträgliche Auflegung von Bedingungen ist nur wegen überwiegender Nachtheile für das öffentliche Wohl und nur gegen Entschädigung zulässig. Unter den gleichen Voraussetzungen kann auch die fernere Benützung einer nicht konzessionspflichtigen Anlage untersagt werden. Die Aufstellung von Dampfkesseln (fester oder beweglicher, für gewerbliche oder andere Zwecke) ist nach § 24 der Gew.O. konzessionspflichtig. Nach § 27 muß die Errichtung und Verlegung von Anlagen, deren Betrieb mit ungewöhnlichem Geräusch verbunden ist, der Behörde angezeigt werden, welche, wenn Kirchen, Schulen, andere öffentliche Gebäude oder Krankenhäuser in der Nähe sind, die Ausübung des Gewerbes untersagen oder beschränken kann.

5. Leichenbestattung[49]).

§ 27. Die menschlichen Leichen gefährden die Gesundheit immer durch ihre Zersetzungsprodukte, unter Umständen — wenn der Tod durch eine ansteckende Krankheit herbeigeführt worden ist — auch durch das in ihnen enthaltene Kontagium. Ihre Beseitigung findet in allen civilisirten Ländern durch Beerdigung statt. In der Regel wird jede Leiche einem besonderen Grab übergeben; nur in großen Städten pflegen für die Armen Massengräber hergestellt zu werden.

Die Beerdigung entfernt alle von den Leichen unmittelbar drohenden Gefahren — wenigstens wenn nur Einzelgräber verwendet werden, und die wiederholte Benutzung eines Grabes nicht eher stattfindet, als die ihr früher übergebene Leiche vollständig verwest ist. Möglicherweise erzeugt aber die Beerdigung andere Nachtheile: die in der Erde aus den Leichen sich bildenden Stoffe können sich der Luft und dem Grundwasser mittheilen und also denen, welche die Luft einathmen oder das Wasser genießen, schädlich werden. Ein wissenschaftlicher Nachweis, daß die in der Erde verwesenden Leichen dem Wasser oder der Luft giftige Stoffe in einem für die menschliche Gesundheit erheblichen Maße mittheilen, hat bis jetzt nicht erbracht werden können. Nichtsdestoweniger besteht diese Möglichkeit, und zweifellos entsenden viele Begräbnißplätze belästigende Gerüche. Es empfiehlt sich deßhalb zu bestimmen, daß im Innern von Ortschaften (z. B. in und bei Kirchen) und innerhalb einer bestimmten Entfernung von Wohngebäuden Beerdigungen nicht vorgenommen werden dürfen, und daß zur Herstellung neuer Begräbnißplätze (auch wenn sie nur für eine einzelne Leiche bestimmt sind) polizeiliche Erlaubniß erwirkt werden muß, deren Ertheilung von einer Prüfung der Terrain-, Wind-, Verkehrsverhältnisse u. s. w. abhängig gemacht wird. Zur Begründung des analogen, das Privateigenthum angreifenden Verbots, in der Nähe von Begräbnißplätzen Wohngebäude zu errichten, reichen dagegen die von den Begräbnißplätzen erzeugten Nachtheile nicht aus.

§ 28. Da die Einzelnen nur ausnahmsweise im Stande sind, für ihre verstorbenen

49) **Wernher**, Die Bestattung der Toten in Bezug auf Hygiene, geschichtliche Entwicklung und gesetzliche Bestimmungen, Gießen 1880; Gannal, Les cimetières depuis la fondation de la monarchie française jusqu'à nos jours (histoire et legislation) Fascicule 1 et 2 Paris 1885; Kuby, die hygienischen Auforderungen an Anlage und Benützung der Begräbnißplätze, D. Vierteljahrsschr. f. ö. Gshs.Pfl. XIV, 462.

Angehörigen selbst einen Begräbnißplatz zu beschaffen, müssen solche von Unternehmern oder von den Gemeinden eingerichtet und denen, welche sie bedürfen, gegen entsprechende Bezahlung zur Verfügung gestellt werden. Eine Ueberlassung von Gräbern auf ewige Zeiten empfiehlt sich nicht, weil die Personen, die an der Erhaltung eines Grabes ein Interesse haben, innerhalb gegebener Zeit selbst wegsterben. Die Herstellung der öffentlichen Begräbnißplätze durch die kirchlichen Gemeinden erzeugt Uebelstände; denn da diese wenigstens zum Theil die Angehörigen fremder Konfessionen von ihren Friedhöfen ausschließen, fehlt bei dieser Einrichtung in Orten, die nur von einer Konfession bewohnt werden, ein Beerdigungsplatz für die daselbst sterbenden Fremden einer andern Konfession, und in gemischten Orten werden die zu verschiedenen Kirchen gehörenden Angehörigen derselben Familie auf verschiedene Friedhöfe gebracht, wodurch das Gefühl verletzt wird.

§ 29. In neuerer Zeit ist die Ersetzung der Beerdigung durch die schon im Alterthum in Gebrauch gewesene Verbrennung[50]) der Leichen empfohlen worden. Da es nicht feststeht, daß die Beerdigung die öffentliche Gesundheit gefährdet, und da die Verbrennung sich nicht billiger stellt als die Beerdigung und unter Umständen wichtiges kriminalistisches Beweismaterial vernichtet, besteht kein Grund, die hergebrachte Bestattungsart von Polizeiwegen durch die neue zu ersetzen. Andererseits sind die gegen die Verbrennung erhobenen Bedenken nicht von großem Gewicht, und es läßt sich daher ihr Verbot nur damit begründen, daß sie nicht ohne polizeiliche Regelung gestattet werden kann und daß diese bei der geringen Zahl von Anhängern, die die Verbrennung bisher gefunden hat[51]), sich noch nicht verlohnt.

§ 30. Die Bestattung muß natürlich möglichst rasch nach dem Eintritte des Todes vorgenommen werden. Doch ist die Bestimmung einer Maximalfrist i. d. R. nicht nöthig, da das Publikum im Allgemeinen ohnehin geneigt ist, die Beerdigung zu beschleunigen. Da die Beerdigung eine Verzögerung erfährt, wenn sie nicht am Sterbeort stattfindet, und da in diesem Falle auch weitere Kreise von der mit der Leiche verbundenen Gesundheitsgefahr berührt werden, pflegt die Verbringung von Leichen nach andern Orten von besonderer Erlaubniß abhängig gemacht zu werden (Leichenpaß), welche nur ertheilt wird, wenn die Leiche gut verpackt wird, und wenn der Tod nicht in Folge einer ansteckenden Krankheit eingetreten ist.

§ 31. Endlich sorgt die Polizei noch dafür, daß nicht Scheintote der Bestattung unterworfen werden. Da der Laie häufig den wirklichen Tod vom Scheintod nicht unterscheiden kann, empfiehlt sich eine obligatorische Leichenschau durch Sachverständige, von deren Entscheidung die Vornahme der Beerdigung abhängt[52]). Die Leichenschau wird am besten durch Aerzte besorgt; in kleinen Orten, in denen solche nicht vorhanden sind, kann sie Personen übertragen werden, welche sich die zur Verrichtung des Dienstes nöthigen Kenntnisse sonstwie angeeignet und dies nachgewiesen haben. Zur Steigerung der Sicherheit dient die Vorschrift, daß die Bestattung nicht vor Ablauf einer gewissen Frist (1- bis 3mal 24 Stunden) nach dem scheinbaren Eintritte des Todes stattfinden darf. Ausnahmen von dieser Bestimmung sind angezeigt einerseits für die Fälle, in welchen über den wirklichen Eintritt des Todes kein Zweifel bestehen kann (Sektion, Vernichtung wesentlicher Körpertheile), andererseits für die Fälle besonderer Gefährlichkeit einer Leiche (ansteckende Krankheit, rasche Verwesung).

Die Verschiebung der Beerdigung wird sehr erleichtert durch die Einrichtung von Leichenhäusern, d. h. von Lokalen, welche zur Aufbewahrung der Leichen vom Eintritte des Todes bis zur Beerdigung bestimmt sind. In den meisten Wohnungen sind die Menschen so eng zusammengedrängt, daß die Belassung von Leichen daselbst, selbst für eine

50) Müller in Schmidt's Jahrb. der ges. Medizin Bd. 199 S. 73 ff.

51) Die Einrichtung hat bisher nur in Italien lebhafteren Beifall gefunden.

52) Eine sachverständige Leichenschau befördert auch die Medizinalstatistik.

kurze Frist, Gesundheitsbeschädigungen erzeugt. In großen Städten sind (z. B. für Personen, die in Gasthäusern sterben, für Verunglückte, deren Wohnung nicht sogleich zu ermitteln ist) Leichenhäuser geradezu unentbehrlich. Zwang zur Benutzung des Leichenhauses läßt sich nur in gewissen Fällen rechtfertigen, z. B. für Leichen, die andernfalls in stark bewohnten Zimmern aufbewahrt werden müßten. Wo aber allgemeiner Zwang in der Meinung, daß hierdurch der Beerdigung Scheintoter am sichersten vorgebeugt werde, in früherer Zeit eingeführt worden ist und nicht mehr als Härte empfunden wird, ist er jedenfalls aufrecht zu erhalten.

§ 32. Das Beerdigungswesen hat bisher die vollkommenste Regelung in den süddeutschen Staaten gefunden; in Preußen, Frankreich und England fehlt namentlich noch eine allgemeine sachverständige Leichenschau[53]). In den deutschen Staaten sind nur einzelne Punkte durch Gesetz, die meisten durch Verordnungen und örtliche Vorschriften geregelt[54]). Frankreich besitzt ein Gesetz über die Friedhöfe vom 23 prairial XII (12. Juni 1804). Aus demselben ist der Art. 14 hervorzuheben, nach welchem Jeder auf seinem Grundeigenthum Beerdigungen vornehmen darf, wenn es in der für Begräbnißplätze vorgeschriebenen Entfernung von Wohngebäuden liegt. Ferner bestimmt Art. 15, daß in konfessionell gemischten Orten für jede Konfession ein besonderer Friedhof zu unterhalten ist. Ebensowenig Beifall verdient die Bestimmung eines Dekrets vom 7. März 1808, nach welchem bei Friedhöfen im Umkreis von 100 Metern Wohngebäude weder errichtet, noch erweitert oder ausgebessert werden dürfen[55]). — Die zahlreichen Gesetze, welche in den letzten Dezennien in England über das Beerdigungswesen erlassen worden sind, beschäftigen sich fast ausschließlich mit der Organisation und den Befugnissen der Behörden, welche Friedhöfe zu unterhalten haben, und setzen in polizeilicher Beziehung nur fest, daß Friedhöfe mindestens 100 Yards vom nächsten Wohngebäude entfernt sein müssen (wenn nicht der Hauseigenthümer eine größere Annäherung gestattet) und daß die Herstellung neuer Begräbnißplätze im Innern von Ortschaften (nicht auch der fernere Gebrauch der vorhandenen) unzuläßig ist. Die Public health act enthält nur einige Bestimmungen über Leichenhäuser (sec. 141 bis 143). Die Coroners, welche bei ungewöhnlichen Todesfällen die Todesursache zu ermitteln haben, brauchen hier nur genannt zu werden.

6. Fürsorge für kleine Kinder[56]).

§ 33. Die Gesundheit und selbst das Leben kleiner Kinder ist der fahrläßigen und absichtlichen Bedrohung durch die Eltern und durch fremde Erzieher ausgesetzt.

Vielen Eltern erscheinen Kinder als eine Last, die sie sich so leicht als möglich zu

53) Ein vom Reichsgesundheitsamt ausgearbeiteter Entwurf eines Gesetzes über Leichenschau ist abgedruckt in der D. Vierteljahrsschr. f. ö. Gsdh.Pfl. X, 558. Der deutsche Reichstag hat über die Einführung einer obligatorischen Leichenschau am 18. und 23. Jan. 1875 verhandelt; s. d. Stenogr. Berichte.

54) Grotefend, Das Leichen- und Begräbnißwesen im preußischen Staat, 1869.

55) Die morgues sind keine Leichenhäuser im technischen Sinn, sondern zur Ausstellung unbekannter und zur Untersuchung solcher Leichen bestimmt, welche muthmaßlich zu einem Verbrechen in Beziehung stehen. Vgl. Gavinzel, La morgue, Paris 1882, und die hier angeführten Abhandlungen in den Annales d'hygiène.

56) Terme et Montfalcon, Histoire des enfants trouvés, 1837; R. Mohl, Die Findel- und Waisenhäuser, Deutsche Vierteljahrsschrift 1838, 4. Heft; Fontpertuis, Etudes sur les enfants assistés, Paris 1860; Hügel, Die Findelhäuser und das Findelwesen Europa's, Wien 1863; Conrad, Die Findelanstalten, Hildebrand's Jahrb. XII, 241 ff.; Pfeiffer, Die proletarische und kriminelle Säuglingssterblichkeit, ebenda XXXVIII, 1 ff.; Brochard, La vérité sur les enfants trouvés, Paris 1876; Laurent, L'état actuel de la question des enfants assistés, Paris 1876; v. Reitzenstein, Die Armengesetzgebung Frankreichs in Schmoller's Jahrbuch V (1881) S. 602 ff.; Uffelmann, Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit der Kinder, Preußische Jahrbücher Oktober 1880; Ders., D. Vierteljahrsschr. f. öffentl. Gesundheitspfl. XV, 1 ff; Silberschlag, Der Kindermord im Alterthum und die Pflege der Haltekinder in heutiger Zeit, ebenda XIII, 199 ff.; Amette, Suppression de l'industrie nourricière. Paris 1881; sowie zahlreiche Aufsätze in den letzten Jahrgängen des Journal des Economistes.

machen, oder aber schon vor der Geburt durch Fruchtabtreibung, nach der Geburt durch mittelbare oder unmittelbare Tötung von sich abzuwälzen suchen. Namentlich ledige Mütter sind dieser Versuchung ausgesetzt, da bei ihnen zu der mit dem Besitz von Kindern verbundenen wirthschaftlichen Beschwerung noch die Schande hinzukommt.

Das Hauptmittel, welches gegen diese Gefährdungen der Kinder zur Anwendung kommt, ist die Unterhaltung von Findelhäusern, d. h. von öffentlichen Anstalten, welche die unentgeltliche Erziehung solcher Kinder, deren die Eltern sich entledigen wollen[57]), übernehmen. Die ersten Findelhäuser wurden in Italien schon im 8. Jahrhundert errichtet. Im Jahre 1198 wurde an dem Findelhause in Rom die erste Drehlade angebracht, d. h. eine Vorrichtung, um Kinder übergeben zu können, ohne daß die Uebergeberin im Hause erkannt werden kann. Diese Einrichtung stellt die Kindesaussetzung ganz in das freie Ermessen der Mutter und bezw. der Eltern, während da, wo sie fehlt, die Uebergeberin eines Kindes die Zweckmäßigkeit seiner öffentlichen Erziehung wahrscheinlich machen muß. Von Italien aus verbreiteten sich die Findelhäuser über alle Staaten Europa's; sie wurden jedoch in den germanischen und protestantischen Ländern bald wieder aufgehoben, während sie in den romanischen und katholischen Ländern zum Theil bis auf den heutigen Tag bestehen.

§ 34. Die interessanteste Geschichte hat die Anstalt in Frankreich, wo über ihren Werth noch fortwährend ein lebhafter Meinungskampf geführt wird. Ein kais. Dekret vom 19. Januar 1811 bestimmt, daß alle Waisenhäuser Drehladen (tours) besitzen und also zugleich Findelhäuser sein sollen, daß in jedem Arrondissement höchstens ein Findelhaus zu unterhalten ist, und daß der Staat zu ihren Kosten jährlich eine bestimmte Summe beisteuert. Unter der Herrschaft dieses Gesetzes erhob sich die Zahl der mit Drehladen versehenen Anstalten bis zum Jahre 1833 auf 219 und die Zahl der auf öffentliche Kosten unterhaltenen Kinder (einschließlich der Waisen) auf 131 000, während sie 1809 nur 65 000 betragen hatte. Da die Kosten anfingen unerschwinglich zu werden, suchte man dem starken Zudrange zunächst dadurch zu steuern, daß die Findelhäuser (welche die Kinder nur für wenige Tage selbst beherbergen, um sie sodann bei Pflegeeltern in Kost zu geben) angewiesen wurden, ihre Pfleglinge in entfernten Departements unterzubringen. Dadurch wurde der Mißbrauch abgeschnitten, daß Mütter ihre Kinder dem Findelhause übergaben, um sie sodann als bezahlte Pflegemütter zurückzuerhalten. Bei den Transporten gingen aber viele Kinder zu Grunde, und die Losreißung von den Müttern wurde als Härte angesehen. Deshalb wurde 1834 weiter gegangen und vom Minister den Präfekten die Ermächtigung ertheilt, mit Zustimmung der Generalräthe die Drehladen abzuschaffen. Dieselben waren bis 1862 auf 5 reducirt, welche seitdem gleichfalls verschwunden sind. Die Anstalten nehmen also jetzt Kinder nur auf, wenn eine vom Vorstande der Anstalt angestellte Prüfung der Verhältnisse dies als wünschenswerth erscheinen läßt („lorsqu'il y a des raisons confidentielles“). In Folge dessen ist die Zahl der aus öffentlichen Mitteln unterstützten Kinder auf rund 90 000 heruntergegangen. Wo die Drehladen aufgehoben wurden, wurde gleichzeitig der Grundsatz adoptirt, den Müttern unehelicher Kinder während der drei ersten Lebensjahre der letzteren Unterstützungen zu gewähren; unter den angeführten 90 000 Kindern befinden sich etwa 20 000, welche in dieser Weise unterstützt werden. Ein Gesetz vom 5. Mai 1869 hat dieses System und also die Beseitigung der Drehladen insoferne sanktionirt, als es den Departements die Gewährung von Unterstützungen der bezeichneten Art zur Pflicht macht[58]).

57) Im Gegensatz hierzu sind die Waisenhäuser als Anstalten zur Uebernahme von Kindern zu definiren, für welche die Eltern nicht sorgen können.

58) Zur Erklärung dieser Bestimmung ist daran zu erinnern, daß nach der französischen Gesetzgebung die Departements und Gemeinden im Allgemeinen nicht verpflichtet sind, die Armen zu unterstützen.

Von der Zeit an, wo die Aufhebung der Findelhäuser in Angriff genommen wurde, ist hiergegen fortwährend lebhaft opponirt worden, namentlich auch von der katholischen Kirche. Der Senat hat sich mehrmals für Wiederherstellung der Drehladen erklärt, die Regierung hat wiederholt die Wiedereinführung regelnde Gesetzentwürfe ausarbeiten lassen, die aber nicht zur Annahme gelangten. Daß die Frage in Frankreich nicht zur Ruhe kommt, liegt zum Theil daran, daß nach der französischen Gesetzgebung die gerichtliche Belangung des außerehelichen Vaters unzulässig ist, uneheliche Kinder also in der Regel nur von der Mutter zu unterhalten sind, für welche dadurch die Versuchung, sich durch ein Verbrechen zu helfen, stärker wird. Außerdem glauben Viele durch die Wiederherstellung der Findelhäuser die namentlich im Vergleich mit Deutschland auffallend geringe Geburtenzahl des Landes steigern und damit seine Wehrkraft erhöhen zu können.

In Italien sind die Drehladen in den letzten Decennien sehr vermindert worden. In Oesterreich, wo solche überhaupt nicht mehr bestehen, übernehmen die Findelhäuser für 5—10 Jahre die unentgeltliche Versorgung der Kinder von ledigen Müttern, welche sich in den öffentlichen Gebärhäusern zu Unterrichtszwecken haben gebrauchen lassen. Nach Ablauf der bezeichneten Frist geht die Fürsorgepflicht auf die Mutter, eventuell auf die Heimathgemeinde über. Die Bestimmung, daß Frauen, welche in einem Gebärhause unter Verschweigung ihres Namens geboren haben, ihre Kinder gegen Bezahlung dem Findelhaus überweisen können, scheint seit 1882 überall aufgehoben zu sein. Das Findelhausprincip ist demnach in Oesterreich in einer Weise beschränkt, daß die meisten im folgenden Paragraphen gegen die Findelhäuser erhobenen Einwendungen die österreichischen Anstalten nicht treffen. Im Jahre 1881 bestanden Findelanstalten in Wien, Prag, Zara, Cattaro, Ragusa, Sebenico, Spalato, Gratz, Laibach, Innsbruck, Brünn, Lemberg und Krakau; doch war die Aufhebung der 6 zuletzt genannten beschlossen. Von sämmtlichen Findelanstalten wurden in dem angegebenen Jahre 65 466 Kinder verpflegt[59]).

§ 35. Die Findelhäuser erreichen den von ihnen erstrebten Zweck nur unvollkommen. Da sie der Mutter die Erziehungslast abnehmen, verhüten sie allerdings diejenigen Tötungen von Kindern, welche aus Furcht vor dieser Last begangen werden. Aber die mit einer unehelichen Schwangerschaft verbundene Schande und die schlimme Lage, in welcher sich die Mutter unmittelbar nach der Geburt befindet, bis sie das Kind dem Findelhause zu überliefern vermag, nehmen sie der Mutter nicht ab, und folglich beugen sie den Tötungen und Abtreibungen, welche aus Angst vor diesen letzteren Uebeln begangen werden, nicht vor. Aus diesen Quellen fließen aber die meisten Gefährdungen der Kinder, denn eine Mutter, die ihr Kind erst einige Zeit bei sich behalten hat, wird sich nicht mehr so leicht an demselben vergehen. Das gegen die Zweckdienlichkeit der Findelhäuser erhobene Bedenken wird auch nicht durch die Thatsache widerlegt, daß in Frankreich nach der Aufhebung der Drehladen die gerichtlichen Verurtheilungen wegen Kindsmord und Fruchtabtreibung und die Totgeburten (welche großentheils auf Abtreibungen oder Tötungen zurückgehen) erheblich zugenommen haben. Während im Jahre 1822 wegen Fruchtabtreibung 19 und wegen Kindsmord 88 Verurtheilungen vorkamen, werden jetzt jährlich wegen des ersteren Delikts 75 und wegen des letzteren 224 Personen bestraft; an Totgeburten kam 1839 eine auf 35,8 Geburten und jetzt eine schon auf 19,6 Geburten. Diese Zahlen bilden deßhalb kein Argument für die Findelhäuser, weil in den letzten Dezennien die Zahl der Verurtheilungen auf allen Verbrechensgebieten ähnlich gestiegen ist wie bei den Kindsmorden und Abtreibungen, wofür der Hauptgrund in der gestiegenen Leistungsfähigkeit der Polizei zu suchen sein wird. Bezüglich der Fruchtabtreibungen ist jedoch zu beachten, daß dieselben Dank den Fortschritten der Medizin für die Mutter fast gar keine Gefahr mehr ent-

59) Vgl. Mayrhofer, Hdb. f. d. polit. Verwaltungsdienst (1880) II, 519 ff.; Epstein, Studien zur Frage der Findelanstalten (1882); Statistisches Jahrbuch f. 1881 (Wien 1883) H. X S. 7.

halten, und daß also ein Hauptmotiv, das ihnen früher entgegenstand, weggefallen ist.

Abgesehen davon, daß die Findelhäuser den Zweck, den sie erstreben, nur theilweise erreichen, sprechen noch folgende Gründe gegen sie: 1) Sie sorgen so schlecht für das körperliche Wohl der Kinder, daß sie deren oft nicht weniger dem Tode überliefern, als sie dem Morde und der Fruchtabtreibung entreißen. In Frankreich starben, so lange eigentliche Findelhäuser bestanden, durchschnittlich 57% ihrer Pfleglinge im ersten Lebensjahr, während von den Kindern öffentlich unterstützter Mütter nur 29% starben. Aehnlich und zum Theil noch schlimmer ist das Verhältniß in andern Ländern. Die große Sterblichkeit der Findlinge beruht auf den Gesundheitsstörungen, welchen die Kinder bei der Verbringung ins Findelhaus und von da zu den Pflegeeltern ausgesetzt sind, auf der geringen Sorgfalt, welche Miethlinge den Kindern widmen, und auf der Sparsamkeit, welche die Anstalten beobachten müssen, wenn die Kosten nicht unerschwinglich werden sollen. 2) Der Findling wird seiner Familie beraubt und damit des moralischen Halts, welchen diese gewährt, der gesellschaftlichen Stellung, auf welche sie Anspruch giebt, des Erbrechts, das der Familienstand bedingt. Die Loslösung der Findlinge von der Familie und von ihrer Anleitung und Kontrolle hat für sie eine sehr viel unvollkommenere Erziehung, als die Durchschnittserziehung ist, zur Folge, was sich z. B. in dem unverhältnißmäßig starken Kontingent äußert, das die Findlinge zu den Verbrechern und zu den Prostituirten stellen. 3) Die Findelhäuser übertragen die ökonomische Last der Erziehung der Findlinge von den natürlichen Verpflichteten, ihren Eltern, auf die Gesammtheit der Steuerzahler, welchen eine natürliche Pflicht zur Tragung dieser Last nicht obliegt; sie verstoßen also gegen die Gerechtigkeit. Zugleich werden aber auch die mit dem Unterhalte fremder Kinder belasteten Steuerzahler genöthigt, die Erzeugung eigener Kinder zu beschränken, und es werden also ihre Mittel der schlechten Findlingserziehung statt der besseren Erziehung eigener Kinder dienstbar gemacht. 4) Indem die Findelhäuser den Eltern freistellen, sich der Erziehung der von ihnen erzeugten Kinder zu entschlagen, heben sie die ihnen von ihrem Gewissen auferlegte Verantwortlichkeit für ihre Handlungen in einem Falle auf, in welchem dieselbe besonders deutlich empfunden wird. Dadurch wird das Gefühl, für die eigenen Handlungen verantwortlich zu sein, überhaupt abgestumpft, dessen Schärfe doch eine der wichtigsten Voraussetzungen des Gedeihens der Einzelnen und der Gesammtheit ist. 5) Das Findelhaus beseitigt einen der stärksten Gründe, welche vom außerehelichen Geschlechtsverkehr abschrecken, die Angst, ein Kind unterhalten zu müssen; es befördert also die geschlechtliche Unsittlichkeit. Diesem Argument wird zwar entgegengehalten, daß in manchen Ländern ohne Findelhäuser mehr uneheliche Kinder geboren werden als in andern Ländern mit Findelhäusern. Aber diese Thatsache beweist nur, daß es Umstände giebt, welche noch stärker als Findelhäuser zum außerehelichen Geschlechtsverkehr anspornen.

§ 36. Ueberall kommen Verhältnisse vor, welche es den Eltern nahelegen, ihre kleinen Kinder fremden Personen zur Erziehung zu übergeben (Kost-, Halte-, Ziehkinder). Uneheliche Mütter sehen sich dazu genöthigt, um ungehindert dem Broderwerb nachgehen zu können; verheirathete Eltern scheuen oft die Unbequemlichkeiten und Opfer, die mit der Fürsorge für kleine Kinder verbunden sind. Fremde Erzieher behandeln aber die ihnen anvertrauten Kinder fast immer mit geringerer Liebe und suchen häufig von dem ihnen bezahlten Unterhaltsgelde mehr als billig ist zu erübrigen, oder die Arbeitskraft der Pfleglinge, sowie sie anfängt sich zu entwickeln, über Gebühr auszubeuten. Bei den Kindern armer Eltern kommt noch dazu, daß für das für sie bezahlte Kostgeld häufig eine genügende Pflege überhaupt nicht gewährt werden kann, und daß den Eltern der Tod der Kinder oft erwünscht ist, weil sie zur dauernden Unterhaltung derselben nicht im Stande sind. Die Pflegeeltern sind geneigt, zur allmäligen Tötung durch schlechte Pflege (Engelmacherei) die Hand zu bieten, weil sie befürchten, daß ihnen für längere Zeit das Kostgeld nicht regelmäßig bezahlt würde, während neue Kostkinder i. d. R. leicht zu erlangen sind[60]).

Der Staat kann den Kindern zu Hülfe kommen, indem er einerseits die Pflegeeltern einer regelmäßigen Aufsicht unterwirft, andrerseits die entgeltliche Uebernahme der Erziehung fremder kleiner Kinder von seiner Erlaubniß abhängig macht[61]) und diese unzuverlässigen, ungesund wohnenden und solchen Personen, welche bereits eine gewisse Zahl fremder Kinder in Pflege haben, verweigert. Es wird hierdurch die Gefährdung der Kinder durch Unfähigkeit oder Eigennutz der Pflegeeltern mehr oder weniger beschränkt. Dagegen können die bezeichneten Maßregeln gegen die Gefährdungen der Kinder, welche in der Armuth und dem übeln Willen der Eltern ihren Grund haben, wenig ausrichten. Es kann hier bis zu einem gewissen Grade die Armenpflege und, soweit es sich um uneheliche Kinder handelt, das Vormundschaftswesen helfen, soweit das Uebel aber in übermäßiger Kindererzeugung seinen Grund hat, ist der Staat überhaupt machtlos.

§ 37. Wie schon angedeutet, haben in der neueren Zeit verschiedene Staaten ihre Aufmerksamkeit dieser Angelegenheit zugewendet. Als werthvolles Ergebniß der gesetzgeberischen Thätigkeit ist vor Allen die englische Infant life protection act vom 25. Juli 1872 (35 u. 36 Vict. c. 38) zu nennen. Sie bestimmt, daß Jeder, welcher mehr als ein Kind unter einem Jahre länger als einen Tag gegen Entgelt verpflegen will, hierzu einer Erlaubniß bedarf, welche nur Personen ertheilt wird, die einen guten Leumund, hinreichende Geschicklichkeit zur Kinderpflege und eine gesunde Wohnung besitzen. Die Erlaubniß wird immer nur auf ein Jahr ertheilt und kann jeder Zeit zurückgenommen werden. Wenn bei einem konzessionirten Pfleger ein Kind stirbt, hat der Coroner die Todesursache zu untersuchen, wenn sich nicht aus einem von einem praktischen Arzt ausgestellten Totenschein ergiebt, daß kein Grund zur Annahme eines Verbrechens vorliegt.

In Frankreich kam nach sehr eingehenden Verhandlungen der gesetzgebenden Faktoren am 23. Dezember 1874 ein hierher gehöriges Gesetz zu Stande. Die Frage hat für dieses Land ein ganz besonderes Interesse, da es hier auch bei verheiratheten Personen und bemittelten Eltern in größter Ausdehnung Sitte geworden ist, die Kinder in fremde Pflege zu geben. Die Zahl der kleinen Kinder, welche jährlich aus Paris zu Ammen und andern Pflegern aufs Land verbracht werden, wird auf 20 000 geschätzt. Frankreich besaß deshalb schon seit Jahrhunderten hierher gehörige, namentlich auf Paris bezügliche, gesetzliche Bestimmungen. Die Stadt Paris unterhielt bis 1875 ein großes Bureau, welches die Unterbringung kleiner Kinder lange Zeit fast allein vermittelte, schließlich aber durch gleichartige Privatunternehmungen lahm gelegt wurde. Das angeführte neue Gesetz bezweckt den Schutz aller Kinder unter 2 Jahren, welche gegen Entgelt außerhalb des Wohnorts der Eltern in Pflege gegeben werden. Der Schutz wird geleitet von den Präfecten und vom Minister des Innern, welche dabei von berathenden Komites von Ehrenbeamten unterstützt werden. Zur Handhabung des Schutzes sind zunächst die Maires und ihre Organe berufen. Die Präfecten können aber, wo ein Bedürfniß vorliegt, lokale Aufsichtsräthe bilden, in welche auch Frauen aufzunehmen sind, und deren Mitglieder die Beaufsichtigung der Pflegekinder ihres Bezirks unter sich vertheilen. Ferner können die Präfecten mit Genehmigung des Ministers ärztliche Inspektoren ernennen. Die Personen, welche die Unterbringung von Kindern bei Pflegeeltern gewerbsmäßig betreiben, bedürfen einer jederzeit widerruflichen polizeilichen Konzession. Die Pflegeeltern selbst sind verpflichtet, die Ueber-

60) Die Untersuchungen, welche in der neueren Zeit in verschiedenen Staaten angestellt worden sind, haben ergeben, daß bis zu 80% solcher Kinder im 1. Lebensjahr sterben (gegen 15—20% der von ihren Eltern erzogenen Kinder) und daß ebenso ihre Erkrankungshäufigkeit eine außerordentliche ist.

61) Ohne diese Bestimmung sind die von den Eltern in Pflege gegebenen Kinder übler daran, als die von der Armenpflege untergebrachten, da die letzteren nur Personen anvertraut werden, deren Verhältnisse amtlich untersucht sind.

nahme eines Pflegekindes, seine Zurückgabe und seinen Tod binnen kurzer Frist dem Maire anzuzeigen und allen Aufsichtspersonen jederzeit Zutritt in ihre Wohnung zu gestatten.

Für das Deutsche Reich bestehen keine einheitlichen Bestimmungen. Der ursprüngliche Text der Gew.O., welcher der Aufnahme von Pflegekindern keine Erwähnung that, wurde vielfach dahin gedeutet, daß damit der fragliche Erwerb als freigegeben anzusehen sei und daher nicht von den Einzelstaaten oder Polizeibehörden konzessionspflichtig gemacht werden könne. Durch das Reichsgesetz vom 21. Juli 1879 wurde aber dem § 6 der Gew.O. eine Fassung gegeben, nach welcher die Einzelstaaten bei der Behandlung der Angelegenheit freie Hand haben. Von den Einzelstaaten hat namentlich das Großherzogthum Hessen am 10. Sept. 1878 ein hierher gehöriges Gesetz erlassen, welches auf Grund der Annahme, daß die Pflegeeltern nach der Reichsgesetzgebung nicht konzessionspflichtig gemacht werden können, bestimmt, daß Eltern, welche Kinder unter 6 Jahren austhun wollen, hierzu der Erlaubniß bedürfen. In Bayern ist nach Art. 41 des P.St.G.B.s zur Aufnahme von Pflegekindern unter 8 Jahren polizeiliche Bewilligung erforderlich, die jederzeit zurückgenommen werden kann (s. auch P.St.G. Art. 81). Für Württemberg s. P.St.G. Art. 12. In den übrigen Staaten bestehen nur da und dort provinzielle oder lokale Verordnungen ähnlichen Inhalts. Besondere Organe für die Ueberwachung der Pflegekinder scheinen nirgends zu bestehen, wohl aber in einigen Städten Privatvereine, welche sich dieser Aufgabe widmen.

III. Heilwesen.

1. Die Aerzte.

§ 38. Trotz der vorbeugenden Thätigkeit des Staats entstehen Krankheiten und mit ihnen der Wunsch nach Linderung und Heilung. Zur Erfüllung dieses Wunsches ist im Laufe der Zeit ein reiches Kapital an Kenntnissen und Fertigkeiten aufgespeichert worden, an dessen Vermehrung noch fortwährend gearbeitet wird. Dasselbe ist so groß, daß diejenigen, welche es erwerben wollen, darauf jahrelange Studien und Uebungen verwenden müssen und nicht wohl ohne tüchtige Lehrer und reiches Beobachtungsmaterial zum Ziele gelangen können. Da das Publikum einer großen Zahl von Personen bedarf, welche ihm mit jenem Kapital von Wissenschaft und Kunst dienen, müssen Anstalten geschaffen werden, welche die nöthigen Lehrmittel vereinigen und den Unterricht systematisch ertheilen. Solche Anstalten können i. d. R. nicht von Privaten, sondern nur vom Staat hergestellt und unterhalten werden. Während sie auf dem Kontinent überall einen integrirenden Bestandtheil der Universitäten bilden, werden sie in dem reichen England in Verbindung mit Krankenhäusern von Vereinen und Stiftungen unterhalten.

§ 39. Zu dieser ersten Aufgabe des Staats kommt sofort eine zweite. Der größte Theil des Publikums ist unfähig zu beurtheilen, ob diejenigen, welche sich ihm zur Behandlung und Heilung von Krankheiten anbieten, auf der heutigen Höhe der Wissenschaft stehen, oder m. a. W. den gebildeten Arzt vom bloßen Empiriker und vom Betrüger zu unterscheiden. Es verlangt deshalb, daß eine verläßige Autorität prüft und bekannt giebt, welche von den Personen, die sich ihm zur Verfügung stellen, die normale Ausbildung besitzen. Die zur Lösung dieser Aufgabe nöthige Unparteilichkeit und die geeigneten Organe besitzt am vollkommensten der Staat, und es wird daher heut zu Tage allgemein als seine weitere Obliegenheit betrachtet, durch Abhaltung von Prüfungen und Ertheilung von Titeln oder Zeugnissen dem Publikum diejenigen Aerzte kenntlich zu machen, welche den von den öffentlichen Anstalten ertheilten Unterricht mit genügendem Erfolge genossen haben.

§ 40. Sehr bestritten ist die Frage, ob der Staat an die letztere Maßregel die Bestimmung anschließen soll, daß nur die in seiner Prüfung bestandenen Personen zur Ausübung der ärztlichen Praxis gegen Bezahlung berechtigt sind, ob er also das gewerbsmäßige Praktiziren von nicht geprüften Personen, das sogen. Medikastriren oder Pfuschen, bei Strafe verbieten soll? Für die Bejahung dieser Frage läßt sich der gewichtige Grund geltend machen, daß die nicht geprüften Personen jedenfalls zum Theil aus Ignoranten und Betrügern bestehen werden, welche die Patienten entweder überhaupt nicht oder doch erst zu spät als solche erkennen werden. Die Zulassung solcher Personen zur ärztlichen Praxis führt daher nicht nur zu zahlreichen Gesundheitsgefährdungen, sondern auch zu finanzieller Beschädigung der Kranken, also zu Nachtheilen, deren Verhütung wichtig genug wäre. Für Duldung der Pfuscherei sprechen dagegen folgende Gründe:

1) Vor Allem ist die praktische Leistungsfähigkeit der geprüften Aerzte derjenigen mancher nicht geprüften Personen nicht so weit überlegen, wie gewöhnlich angenommen wird. Es liegt dies zunächst daran, daß auch die wissenschaftliche Therapie auf bloßer Empirie beruht; sie vermehrt fortwährend den Schatz ihrer Erfahrungen, aber eine theoretische Begründung fehlt ihr noch so gut wie vollständig. Wir wissen, daß Chinin, Rhabarber, Opium, Quecksilber, Wärme, Kälte, Elektrizität u. s. w. gewisse Wirkungen auf den Körper ausüben; warum sie sie ausüben und wie man sich den Vorgang bei ihrer Wirkung vorzustellen hat, ist heute noch so unbekannt wie vor 1000 oder 2000 Jahren. Dadurch wird die Anwendung der Mittel ein unsicheres Tasten, ein Versuchen, das für die Patienten oft verhängnißvoll wird. Sodann wird die Konkurrenzfähigkeit der nicht geschulten Aerzte noch dadurch erhöht, daß für die Krankenbehandlung verschiedene Dinge von Bedeutung sind, welche sich nicht lehren lassen und in welchen daher die Pfuscher den wissenschaftlichen Medizinern ganz gleich stehen. Kenntniß der Verhältnisse und Gewohnheiten der Patienten, natürliche Beobachtungsgabe, Fähigkeit Vertrauen zu erwecken und Einfluß auf den Willen der Kranken zu üben lassen sich nicht in Vorlesungen und Kliniken erwerben und sind doch für den Erfolg des Arztes von größter Wichtigkeit. Nur hierdurch läßt es sich ja auch erklären, daß dem Erfolg in der Prüfung häufig der in der Praxis nicht entspricht, und daß die Vertreter verschiedener irrationeller Heilmethoden, wie der Homöopathie, des Baunscheitismus, der verschiedenen sogen. Naturheilverfahren u. s. w., selbst in gebildeten Kreisen fortwährend großen Beifall finden.

2) Ein Verbot der Pfuscherei läßt sich nur sehr unvollständig durchsetzen. Da die Gesundheit das höchste irdische Gut ist, nach dem die Menschen meist mit einer Leidenschaft trachten, die jede vernünftige Erwägung ausschließt, strömen Scharen von Kranken Jedem zu, der Heilung verspricht, und bezahlen Preise, welche die abschreckende Wirkung der möglichen Strafen vollständig aufheben. Wenn der Patient gebessert worden zu sein glaubt, hält ihn die Dankbarkeit, wenn er sich betrogen sieht, die Scham ab, gegen den Pfuscher als Zeuge aufzutreten. Im Falle eines Erfolgs des Pfuschers lehnt sich auch die öffentliche Meinung gegen seine Bestrafung auf, und wenn sie dennoch stattfindet, dient sie ihm zur besten Reklame. Endlich hat man unter der Herrschaft von Pfuschereiverboten die Erfahrung gemacht, daß gerade die gefährlichsten Medikaster geprüfte Aerzte zu finden wissen, die ihren Namen zur Deckung des Schwindels hergeben und dadurch die Verfolgung unmöglich machen.

3) Die wissenschaftlichen Aerzte, welche viel Zeit und Geld auf ihre Ausbildung verwenden müssen, sind für die unbemittelten Klassen zu theuer. Die ausschließliche Duldung von geprüften Aerzten hat also die Folge, daß namentlich der Landbevölkerung ärztliche Hülfe nur in ungenügendem Maße zur Verfügung steht. (Dieser Mißstand kann jedoch nicht nur durch die gänzliche Freigebung der ärztlichen Praxis, sondern auch dadurch ausgeschlossen werden, daß man neben den Aerzten, welche die volle medizinische Bildung sich angeeignet haben, eine zweite Klasse von solchen prüft und konzessionirt, welche in einem kurzen, wesentlich praktischen Bildungsgange nur die für den Beruf nothwendigsten Kenntnisse erworben haben. Vielleicht ist diese Maßregel selbst bei Freiheit des ärztlichen Gewerbebetriebs zu empfehlen, da sie den Pfuschern Konkurrenten gegenüberstellt, welche

zwar selbst von zweifelhafter Tüchtigkeit sind, aber doch im Durchschnitt den Durchschnitt der Pfuscher überragen. Freilich treten diese geringeren Aerzte auch den Aerzten erster Klasse als Konkurrenten gegenüber und schaden dadurch möglicherweise so viel als sie in der andern Richtung nützen. Ob dieser Nachtheil oder jener Vortheil größer ist, hängt von dem Verhältniß ab, in welchem die Leistungen der Aerzte erster Klasse zu denen der Aerzte zweiter Klasse stehen.)

Wo aus diesen Gründen die ärztliche Praxis im Allgemeinen freigegeben wird, wird jedoch denjenigen Personen, welche sich als gefährlich thatsächlich erwiesen haben, die ärztliche Thätigkeit verboten werden müssen.

§ 41. Das positive Recht ist für das Deutsche Reich hauptsächlich in § 29 der Gew.O. enthalten, zu welchem Bekanntmachungen des Bundesraths, namentlich vom 2. Juni 1883[62]), gehören. Nach diesen Bestimmungen werden bei den deutschen Universitäten Examinationskommissionen gebildet, bei welchen solche Personen, die ein Gymnasium absolvirt und einen gewissen weiteren Bildungsgang zurückgelegt haben (zu welchem die Doktorpromotion nicht gehört), den Nachweis ihrer Befähigung zum ärztlichen Berufe liefern können. Die als befähigt Erkannten erhalten von der Centralbehörde des Bundesstaats, in welchem sie die Prüfung abgelegt haben, eine für das ganze Deutsche Reich gültige Approbation, und ihre Namen werden im „Centralblatt für das Deutsche Reich“ veröffentlicht. Unter gewissen Voraussetzungen können Personen wegen wissenschaftlich erprobter Leistungen von der Prüfung entbunden werden. Die approbirten Personen sind ausschließlich berechtigt, sich als „Aerzte“ oder mit gleichbedeutenden Titeln zu bezeichnen, die Apotheker zur Abgabe solcher Arzneien, deren Verkauf nicht freigegeben ist, zu ermächtigen, (s. u. § 47) und die Heilkunde auch im Umherziehen auszuüben (Gew.O. § 56a); ferner dürfen nur sie vom Staate oder einer Gemeinde als Aerzte anerkannt oder mit amtlichen Funktionen betraut werden[63]). Neben den für alle Zweige der Heilkunst zuständigen Aerzten werden auch Zahnärzte approbirt, deren rechtliche Stellung derjenigen der Aerzte vollkommen analog geregelt ist. Approbationen für andere Theile der Heilkunst werden nicht ertheilt; aber die nach den früher in Geltung gewesenen Bestimmungen der Einzelstaaten approbirten Wundärzte, Chirurgen, Geburtshelfer u. s. w. dürfen die ihnen durch die Approbation verliehenen Rechte auch ferner ausüben. — Die Zurücknahme einer ärztlichen oder zahnärztlichen Approbation kann nach Gew.O. § 53 nur erfolgen, wenn die Unrichtigkeit der Nachweise dargethan wird, auf Grund deren sie ertheilt wurde, oder wenn dem Inhaber die bürgerlichen Ehrenrechte aberkannt sind.

Die Bezahlung der approbirten Aerzte ist zunächst der Vereinbarung überlassen. Für Fälle, über welche eine Uebereinkunft nicht getroffen wurde und welche in Folge dessen streitig werden, können aber von den Centralbehörden der Einzelstaaten Taxen festgesetzt werden (Gew.O. § 80).

Nach § 300 des Strafgesetzbuchs werden Aerzte (ebenso Apotheker und Hebammen), wenn sie unbefugt Privatgeheimnisse offenbaren, die ihnen kraft ihres Gewerbes anvertraut sind, auf Antrag des Eigenthümers des Geheimnisses mit Geldstrafe bis zu 1500 ℳ oder mit Gefängniß bis zu 3 Monaten bestraft.

Die früher in verschiedenen Staaten in Geltung gewesenen Bestimmungen, welche den Aerzten unter Androhung von Strafen einen Zwang zur Hilfeleistung auflegten, sind durch Gew.O. § 144 aufgehoben worden[64]). Nach St.G.B. § 360 Ziff. 10 ist aber der Arzt ebenso wie jeder Privatmann verpflichtet, wenn er bei Unglücksfällen oder gemeiner Gefahr oder Noth von der Polizeibehörde zur Hilfe aufgefordert wird und der Aufforderung ohne erhebliche eigene Gefahr genügen kann, der Weisung Folge zu leisten[65]).

62) Centralbl. f. d. deutsche R. S. 191 ff.

63) Daß die Bezeichnung „Arzt“ und die „gleichbedeutenden Titel“ den geprüften Medizinalpersonen vorbehalten wurden, hat zu Anständen geführt. Das Wort Arzt bezeichnet nach dem Sprachgebrauch Jeden, der den Heilberuf ausübt, und die gesetzliche Vorschrift will also den Sprachgebrauch bezwingen. Durch die Ausdehnung des Monopols auf die „gleichbedeutenden Titel“ wird die Führung gewisser Titel, zu deren Führung eine ausdrückliche Berechtigung vorhanden ist, unter gewissen Umständen untersagt; es darf sich z. B. ein promovirter Doktor der Medizin unter Umständen als solcher nicht bezeichnen. Die Bestimmung erreicht aber, daß die nicht geprüften Heilkünstler die Thatsache, daß sie nicht geprüft sind, in den Bezeichnungen, welche sie sich beilegen, deutlich erkennbar machen müssen.

§ 42. Das englische Recht[66]) kommt dem deutschen ziemlich nahe. Es bestehen von Alters her etwa zwölf Genossenschaften von Aerzten, von Wundärzten und von Apothekern, welche die Aufnahme als Mitglied und die Führung einer entsprechenden Bezeichnung von der Zurücklegung eines bestimmten Bildungsganges und der Erstehung einer von der Korporation geleiteten Prüfung abhängig machen. Unter den gleichen Voraussetzungen verleihen die Universitäten ärztliche Titel. Die Mitglieder der angeseheneren Gesellschaften sind ausschließlich Aerzte, während die Angehörigen der andern auch Arzneien verkaufen, wobei sie wenigstens zum Theil der Kontrolle von Vereinsorganen unterliegen. Durch ein Gesetz von 1858 (21 u. 22 Vict. c. 90) wurde eine für den ganzen Staat zuständige Behörde geschaffen, welche aus Abgeordneten der genannten Genossenschaften und und der Universitäten und aus einigen Vertrauensmännern der Krone zusammengesetzt ist, und welche über diejenigen Aerzte, Wundärzte und Apotheker, welche von einer der erwähnten Korporationen aufgenommen worden sind, ein Register führt. Dasselbe wird durch Nachtragung der Aufgenommenen und durch Streichung der Gestorbenen und derjenigen, welche wegen gewisser Delikte bestraft worden sind oder sich einer entehrenden Handlung schuldig gemacht haben, evident gehalten und jährlich veröffentlicht. Die erwähnte Behörde kann die von den Korporationen abgehaltenen Prüfungen kontrolliren und beim Geheimenrath beantragen, daß einer pflichtvergessenen Korporation zeitweilig das Recht entzogen wird, die aufgenommenen Personen registriren zu lassen. Diese Vorbehalte haben jedoch bisher nicht zu verhindern vermocht, daß bei der Ertheilung der Diplome mitunter außerordentlich leichtsinnig verfahren wurde. Der von einer jener Korporationen aufgenommene und von der Staatsbehörde registrirte Arzt oder Apotheker ist ausschließlich berechtigt, sich als Mitglied der betreffenden Korporation und als registrirter Arzt zu bezeichnen und sein Honorar bei Gericht einzuklagen. Die Ausübung ärztlicher und pharmazeutischer Praxis steht dagegen Jedermann frei.

§ 43. In Frankreich hatte die Revolution den gebildeten Aerzten nicht nur ihre Privilegien, sondern durch ein Dekret vom 28. August 1792 auch die Möglichkeit genommen, sich einen Befähigungsnachweis zu verschaffen. Es entstand hierdurch eine unerträgliche Verwirrung, der man nach der Wiederherstellung geordneter Zustände durch ein Gesetz vom 19 ventôse XI (1803) ein Ende bereitete. Nach diesem Gesetz bestehen zwei Klassen von Aerzten, die docteurs en médecine und die officiers de santé. Die Doktorwürde wird nach Erwerbung des baccalauréat ès lettres und des baccalauréat ès sciences physiques und nach Absolvirung gewisser weiterer Studien und Prüfungen von den medizinischen Fakultäten des Staats verliehen. Die officiers de santé müssen nach dem citirten Gesetz und einem Dekret vom 22. August 1854 entweder 3 Jahre lang bei einer medizinischen Fakultät oder 3½ Jahre bei einer medizinischen Vorbereitungsschule studiren und dann vor einer Departementalprüfungskommission ein Examen ablegen. Die genannten

64) Die Bestimmungen hatten dazu geführt, daß namentlich renommirte Aerzte oft in der unbescheidensten Weise in Anspruch genommen wurden. Ferner waren die Denunziationen wegen verweigerter Hülfe in den meisten Fällen nicht sofort nach der Ablehnung des Beistandes erfolgt, sondern längere Zeit nachher und bezweckten also nicht eine Sühnung des denunzirten Unrechts, sondern die Rächung irgend einer andern mit demselben in keiner Beziehung stehenden Thatsache.

65) Die Wünsche der Aerzte in Bezug auf korporative Organisation sind vom X. deutschen Aerztetag (1882) formulirt worden; s. die Beschlüsse in Schmoller's Jahrb. VI, 1363.

66) Außer den Eingangs citirten Werken von Gneist und Stein, vergl. Demogeot et Montucci, De l'enseignement supérieur en Angleterre, Paris 1870, S. 601 ff.

beiden Klassen von Aerzten sind ausschließlich zur ärztlichen Praxis berechtigt. Doch sind die officiers de santé auf das Departement beschränkt, in welchem sie die Prüfung bestanden haben und dürfen keine größeren chirurgischen Operationen ausführen. Der Gewerbebetrieb der Zahnärzte wird von der *Jurisprudenz* nicht als ärztliche Praxis angesehen.

Aehnlich wie in Frankreich ist in *Oesterreich* die Zulassung zur ärztlichen Praxis durch die Promotion als Doktor der Medizin bedingt. Die Kreïrung von Patronen, Magistern und Doktoren der Chirurgie ist seit 1876 aufgehoben.

2. Die Hebammen.

§ 44. Das Hebammenwesen ist i. d. R. nach denselben Grundsätzen geordnet wie die Ausübung der ärztlichen Praxis. Doch ist in Deutschland nach § 30 der Gew.O. der Betrieb des Hebammengewerbes *nur* den vom Staat mit Erfolg geprüften Personen gestattet, und das Recht zum Gewerbebetrieb auf das Land beschränkt, in welchem die Prüfung abgelegt wurde[67]). In den meisten Staaten sind die Gemeinden oder andere Verbände verpflichtet, soweit sich Hebammen nicht aus eigenem Antrieb in der erforderlichen Zahl niederlassen, solche anzustellen. Die Ausbildung, welcher nur eine kurze Zeit gewidmet werden kann, ist überall eine lediglich praktische, weshalb den Hebammen die selbständige Anwendung von Arzneien und Operationen verboten wird. Die Unterweisung pflegt in Unterrichtskursen zu erfolgen, welche in den öffentlichen Gebärhäusern abgehalten werden. Um das Wiedervergessen der hier erworbenen Kenntnisse zu verhindern, besteht in den meisten deutschen Staaten die Einrichtung, daß die Hebammen periodisch Wiederholungskurse bei den staatlichen Medizinalbeamten ihres Bezirks durchzumachen haben; durch die ihnen zur Pflicht gemachte Führung von Tagebüchern wird den gleichen Beamten die Kontrollirung ihrer ganzen Thätigkeit ermöglicht.

3. Die Apotheker.

§ 45. Zur Behandlung vieler Krankheiten werden Arzneien angewendet, d. h. Stoffe oder Zusammensetzungen von Stoffen, welche bei krankhaften Zuständen des animalischen Organismus auf denselben einen günstigen Einfluß äußern. Wegen des Umfangs des Bedürfnisses nach Arzneien wird der Kleinverkauf derselben zum Gegenstand eines Gewerbes gemacht, das als Apothekergewerbe bezeichnet wird. Um eine vollkommenere Befriedigung der Bedürfnisse des Publikums zu erreichen und Beschädigungen desselben zu verhüten, werden in Bezug auf die Apotheken *staatliche Maßregeln* ergriffen, über welche folgendes zu bemerken ist[68]):

67) Daß die Ausübung des Hebammengewerbes mehr beschränkt ist, als die des ärztlichen Berufs, beruht nicht auf der höheren Schätzung des ersteren, sondern der Bundesrathsentwurf der Gew.O. hatte auch die Ausübung der ärztlichen Praxis von einer Prüfung abhängig gemacht, und der Reichstag, der diese Bestimmung für die Aerzte ablehnte, unterwarf sie bezüglich der Hebammen keiner Prüfung.

68) Der *Großhandel mit Arzneien* gefährdet das Publikum nur in geringerem Maß, und da Beschränkungen desselben auch schwer durchführbar sind, wird i. d R. von solchen abgesehen. (Doch verpflichtet z. B. eine württemberg. Minist.-Vfgg. vom 1. Juli 18*5 die Arzneigroßhändler bei Strafe: ihr Geschäft in geeigneten Lokalen unter Anwendung der zur Verhütung von Unglücksfällen und Mißbrauch nöthigen Vorsichtsmaßregeln zu betreiben; die zur Bereitung und Aufbewahrung und zum Abwägen und Abmessen erforderlichen Geräthschaften von guter Beschaffenheit zu halten und dieselben ausschließlich für diese Zwecke zu verwenden; die Arzneivorräthe so aufzustellen, aufzubewahren und zu bezeichnen, daß eine Verwechslung oder Vermischung der giftigen, stark wirkenden und indifferenten Arzneimittel unter einander oder mit anderen Gegenständen, nicht stattfinden kann; Arzneiwaaren nur in zweckentsprechender Verpackung mit einer die Verwechslung ausschließenden Bezeichnung des Inhalts zu versenden.) Ebenso liegt kein Grund zu Maßregeln vor, soweit die Arzneistoffe nicht gesundheitsgefährlich sind, und der Handel mit diesen muß daher gleichfalls unbeschränkt bleiben. In ähnlicher Weise wie durch den Arzneihandel wird die Gesundheit des Publikums durch den *Handel mit Gift* gefährdet, d. h. mit Stoffen, welche, wenn sie in den menschlichen Körper gelangen, denselben erheblich gefährden. (Unter den Begriff Gift fallen somit theils gewisse Arzneien,

1) Zur Herstellung vieler Arzneien ist eine naturwissenschaftliche Bildung erforderlich, wie sie eine größere Zahl von Personen nur mit Hülfe gut besetzter und reich dotirter Unterrichtsanstalten erwerben kann. Da Private solche Anstalten i. d. R. nicht herzustellen vermögen, pflegen sie vom Staate unterhalten und den angehenden Pharmazeuten unter billigen Bedingungen zugänglich gemacht zu werden.

2) Da der Laie die Befähigung der Apotheker nicht beurtheilen kann, ist es für das Publikum von Werth, wenn für die Pharmazeuten Prüfungen veranstaltet und die Bestandenen durch die Ertheilung von Zeugnissen oder durch die Veröffentlichung ihrer Namen kenntlich gemacht werden[69]). Die Prüfungen können durch Privatpersonen oder durch Vereine abgenommen werden, bieten aber bessere Gewähr für Unparteilichkeit und Stellung der im allgemeinen Interesse gelegenen Forderungen, wenn sie der Staat abhält.

3) Noch besser ist das Publikum geschützt, wenn der Staat nur den mit Erfolg Geprüften, oder gar nur so vielen von diesen den Gewerbebetrieb gestattet, als zur Befriedigung des bestehenden Arzneibedürfnisses erforderlich sind. Es läßt sich für diese Beschränkungen geltend machen, daß der ungebildete Apotheker nicht nur den Arzt lahm legen, sondern auch positiven Schaden anrichten kann, und daß die Beschränkung der Zahl der Apotheker deren Nahrungsstand sichert, wodurch die Versuchung, durch unreellen Geschäftsbetrieb den Gewinn zu erhöhen, vermindert wird. Doch sind solche Beschränkungen nur möglich, wo wegen der Rentabilität des Apothekenbetriebs der Zudrang zum pharmazeutischen Berufe so stark ist, daß eine Auswahl möglich ist; eine arme oder zerstreut wohnende Bevölkerung muß mit den Apothekern zufrieden sein, die mit ihr vorlieb nehmen. Wo die erwähnten Beschränkungen des Apothekenbetriebs durchgeführt werden, werden mit den Nachtheilen der freien Konkurrenz natürlich auch deren Vortheile ausgeschlossen.

4) Wenn den Apothekern gestattet wird, ärztliche Praxis auszuüben, sind sie der Versuchung ausgesetzt, ihre Rathschläge weniger nach den Bedürfnissen der Patienten als vielmehr so einzurichten, daß sie möglichst viele und kostbare Arzneien anbringen. Daher kommt ein Verbot ärztlicher Thätigkeit durch die Apotheker auch da in Frage, wo diese im Allgemeinen freigegeben ist.

5) Wenn man es den Apothekern überläßt, welche Arzneistoffe sie vorräthig halten wollen, so führen viele nur diejenigen, welche häufig verlangt werden, während die selten begehrten und schwer aufzubewahrenden vom Verkauf ausgeschlossen werden. Wenn die Versorgung des Publikums eine vollständige sein soll, muß daher der Staat feststellen, welche Stoffe jeder Apotheker zu halten hat. Bezüglich derjenigen Mittel, welche in verschiedener Weise hergestellt oder zusammengesetzt werden können, empfiehlt es sich ferner, die Art der Zusammensetzung oder Zubereitung zu bestimmen, damit nicht unter gleichem Namen Verschiedenes verkauft wird und damit die Aerzte der Nothwendigkeit überhoben sind, in ihren Recepten umständlich anzugeben, was sie unter den Stoffen verstehen, aus welchen die von ihnen verordneten Mischungen zu bereiten sind (Pharmakopöe).

6) Die Möglichkeit, zu jeder Zeit, auch bei Nacht und an Feiertagen, über die Apotheken zu verfügen, kann dem Publikum nur durch entsprechende staatliche Vorschriften gesichert werden.

theils zahlreiche andere Stoffe.) Der Gifthandel wird deßhalb ähnlich beschränkt wie der Apothekenbetrieb, und zwar wird z. B. bestimmt, wie die Vorräthe aufbewahrt und bezeichnet werden müssen, daß Gift an Personen, die es nicht notorisch für ihren Gewerbebetrieb oder einen andern erlaubten Zweck brauchen, nur mit polizeilicher Erlaubniß verabfolgt werden darf, daß andere Personen als Apotheker Giftkleinhandel nur mit polizeilicher Genehmigung betreiben dürfen, daß die Gifthändler ein Tagebuch zu führen haben, in welches die einzelnen Verkäufe unter Angabe des Namens des Käufers u. s. w. einzutragen sind u. dgl. m. Wegen Deutschlands vgl. Gew.O. § 34 u. St.G.B. § 367 Zff. 3.

69) Die Ausschließung nicht geprüfter Apotheker ist auch da berechtigt, wo die s. g. Kurpfuscherei gestattet wird. Denn während die ärztliche Thätigkeit zum Theil auf subjektivem Ermessen beruht, hat der Apotheker lediglich erlernbare Fertigkeiten und gemeingültige Erfahrungen anzuwenden.

7) Zum Schutze des Publikums gegen Irrthümer und Unvorsichtigkeit dienen Bestimmungen: daß die Behälter, in welchen die Vorräthe aufbewahrt werden, mit deutlichen Zeichen zu versehen sind; daß die stärker wirkenden und giftigen Stoffe als solche erkennbar gemacht sein müssen; daß das Lokal neben der Vorrathskammer geeignete Räume zur Anfertigung der Zubereitungen und zum Verkehr mit den Kunden enthalten muß; daß die nothwendigen Werkzeuge, namentlich die Meßwerkzeuge, in ausreichender Zahl und Vollkommenheit vorhanden sein müssen; daß der Apotheker seine Vertretung nur solchen Hülfspersonen überlassen darf, welche eine der seinigen gleiche Bildung besitzen u. s. w. Zur Ergänzung des strafgesetzlichen Schutzes dieser und der durch die Pharmakopöe ausgesprochenen Forderungen dient eine periodische Revision der Apotheken durch Sachverständige.

8) Die Arzneien üben die beabsichtigten günstigen Wirkungen nur, wenn sie unter gewissen Voraussetzungen und in bestimmten Dosen gebraucht werden, während sie in andern Fällen oder Mengen genommen mehr oder weniger schädliche Folgen haben. Zur Beschränkung solchen Mißbrauchs der Arzneien dient die Bestimmung, daß die stärker wirkenden Mittel nur auf Grund eines von einem Arzt ausgestellten Recepts verkauft werden dürfen.

9) Die unter den beiden letzten Ziffern erwähnten Bestimmungen führen von selbst zum Verbot des Hausirhandels mit Arzneien, da bei dieser Art des Gewerbebetriebs die Beobachtung jener Vorschriften nicht kontrollirt werden kann.

10) Wo und soweit die Arzneipreise nicht durch die Konkurrenz der Apotheker geregelt werden, sei es weil einer ein thatsächliches Monopol hat, sei es weil der Apothekenbetrieb vom Staate konzessionspflichtig gemacht ist, ist das Publikum der Uebervortheilung ausgesetzt, die durch eine staatliche Arzneitaxe zu verhindern ist.

§ 46. Als **Geheimmittel** (Patentarzneien, Spezialitäten, Arkana) [70] bezeichnet man Waaren, welche zu Heilzwecken unter Benennungen feilgeboten werden, aus welchen ihre Beschaffenheit nicht erhellt [71]). Obgleich die Kranken nicht beurtheilen können, ob die Krankheiten, an denen sie leiden, die durch die Geheimmittel angeblich heilbaren sind, und obgleich die Heilkraft der Mittel i. d. R. nur durch Versicherungen der Verkäufer oder durch Zeugnisse unbekannter oder nicht urtheilsfähiger Personen belegt wird, kaufen doch viele Patienten die Geheimmittel, weil sie theils unerfahren, theils so von Angst und Begierde nach Befreiung von ihren Leiden erfüllt sind, daß die nüchterne Ueberlegung aufhört. Der Geheimmittelhandel bedeutet also zunächst eine Ausbeutung der Dummen durch die Klugen, die wegen der Höhe der Preise, die i. d. R. für die Geheimmittel gefordert werden, sehr erheblich ist [72]). Zugleich gefährdet er aber auch die Gesundheit der Käufer, da die Mittel manchmal Gift enthalten und häufig die Patienten vom Gebrauche von Aerzten und tauglichen Heilmitteln so lange abhalten, bis aus einer leichten Krankheit eine schwere geworden ist [73]).

70) **Schnetzler** und **Neumann**, Die medizinischen Geheimmittel, Karlsruhe 1881; **Kuby** in der Deutschen Vierteljahrsschr. f. ö. Gesundheitspfl. XIII, 209 ff.; **Dornblüth**, ebenda XVI, 282 ff.; **Richter**, Das Geheimmittelunwesen, 1872; **Ders.**, Memorandum über den Schwindel mit Geheimmitteln, 1884.

71) Revalentarevalesciere, Goldbergers Rheumatismusketten, Bronchial-, Husten-, Brust-Pastillen, R. Brandt's Schweizerpillen u. dgl. m.

72) Eine Botschaft des Schweizer Bundesraths von 1880 gibt an, daß Frankreich jährlich für 105 Mill. Fr. Spezialitäten ausführt, daß England jährlich 60—70 000 Pfd. St. für Geheimmittelpatente einnimmt, und daß 1878 in die Schweiz aus den angrenzenden Staaten über 3000 Zentner Geheimmittel und andere Arzneien eingeführt wurden. Nach der angeführten Schrift von **Schnetzler** und **Neumann** sind an den Erfinder des Pen Thao (eines Liqueurs aus unreifen Orangen) in 3 Jahren durch Posteinzahlung 178 000 M. gelangt, der Erfinder eines werthlosen Mittels gegen Trunksucht hat nach den Postausweisen in einem Jahre über 300 000 M. eingenommen und in einem Vierteljahr mehr als 6000 M. Insertionskosten bezahlt. Goldbergers Rheumatismusketten, deren Herstellungskosten 6 kr. betragen, wurden in Oestreich für 7½ fl. verkauft.

73) Nach einer in neuerer Zeit vorgenommenen Untersuchung von 938 Geheimmitteln enthielten 22% giftige, jedoch nicht akut wirkende Stoffe, 25% waren unter Umständen gefährlich.

Der Staat kann zur Bekämpfung dieser Uebel vor Allem die Arzneien von der Patentirung ausschließen. Freilich verliert hierdurch der Entdecker eines neuen Heilmittels die Möglichkeit, sich durch den Alleinverkauf für seine Entdeckung bezahlt zu machen. Aber da die Auffindung neuer Heilmittel zum Theil nicht durch Nachdenken und Arbeit, sondern durch Zufall stattfindet, und in den anders gearteten Fällen durch Gewährung einer Nationalbelohnung nachgeholfen werden kann (wie sie z. B. dem Entdecker der Kuhpockenimpfung zu Theil geworden ist), kann auf jenes Bedenken kein Gewicht gelegt werden. Außerdem kann der Staat den Geheimmittelhandel verbieten [74]), in welchem Falle, wenn auch die Einfuhr aus dem Auslande verhindert werden soll, zugleich die öffentliche Ankündigung untersagt werden muß. Endlich kann noch der Geheimmittelhandel konzessionspflichtig gemacht werden, wodurch aber den konzessionirten Arzneien eine Empfehlung zu Theil wird, die auch bei heilkräftigen Mitteln deshalb ungerechtfertigt ist, weil weder die Kranken noch die Aerzte die Zweckmäßigkeit der Anwendung eines Mittels von unbekannter Beschaffenheit beurtheilen können [75]).

§ 47. Obwohl im **Deutschen Reich** [76]) das Apothekenwesen als ein Theil des Gewerbewesens zur Zuständigkeit des Reichs gehört, hat dieses doch bisher nur aphoristische Bestimmungen über den Gegenstand getroffen, vor Allem im § 29 der Gew.O. und den zugehörigen Bekanntmachungen des Bundesraths vom 5. März und 13. Nov. 1875, wonach für die Apotheker staatliche Prüfungen abgehalten und den mit Erfolg Geprüften Approbationen ertheilt werden, die im ganzen Reiche gelten und eine der Voraussetzungen zur Führung einer Apotheke bilden. Ferner ist durch § 6 der Gew.O. dem Kaiser die Bestimmung der Apothekenwaaren zugewiesen, welche dem freien Verkehre zu überlassen sind. Auf Grund dieses Paragraphen bezeichnet eine Verordnung vom 4. Januar 1875 die Waaren, welche nur in Apotheken im Kleinen feilgehalten und verkauft werden dürfen. Unter das Monopol der Apotheker fällt darnach eine Reihe von Zubereitungen (Pflaster, Aufgüsse, Abkochungen, Pulver, Pillen, Pastillen u. s. w.), wenn sie als Heilmittel dienen sollen, ohne Rücksicht darauf, ob sie aus arzneilich wirksamen Stoffen bestehen oder nicht, und ferner eine Reihe von einzeln aufgeführten Droguen und chemischen Präparaten. Kraft dieser Bestimmung können Geheimmittel, die fast alle eine jener Zubereitungen sind [77]), i. d. R. nur in Apotheken verkauft werden [78]). Endlich hat das Reich durch Gew.O. § 56 Arzneimittel vom Hausirhandel ausgeschlossen. Alle übrigen Seiten des Apothekenwesens sind einstweilen noch der Regelung durch die Einzelstaaten überlassen.

Die hiernach für die übrigen Fragen des Apothekenwesens noch maßgebenden Parti-

74) Das Verbot des Geheimmittelhandels ist auch da gerechtfertigt, wo die Kurpfuscherei geduldet wird. Denn während das Ziel des Kurpfuschers erreichbar und sein Unternehmen nur ein dem Grad nach von der Thätigkeit des gebildeten Arztes verschiedenes Wagniß ist, ist die vom Geheimmittelhändler verfolgte Aufgabe, unbekannte Kranke zu heilen, überhaupt nicht lösbar.

75) Man kann auch die Hebung der Volksbildung und öffentliche Belehrungen über die Werthlosigkeit der gerade im Schwang befindlichen Geheimmittel nennen. Aber das erstere Mittel kann nur sehr langsam wirken und das letztere nur lokal und vorübergehend. Auch sind die Zeitungen, wegen des Gewinns, den sie aus den Inseraten der Geheimmittelhändler ziehen, häufig zur Ertheilung von Belehrungen nicht geneigt.

76) **Böttger**, Die Apothekengesetzgebung des Deutschen Reichs und der Einzelstaaten, 2 Bde., Berlin 1880.

77) Eine Ausnahme machen z. B. Rheumatis**musketten**.

78) Da die Apotheker Geheimmittel nicht empfehlen können, ohne das in allen deutschen Staaten für sie geltende Verbot ärztlicher Thätigkeit zu verletzen, da ferner viele Apotheker sich zum Geheimmittelhandel nicht hergeben, da überdies in einigen Staaten (Bayern, Baden, Hessen und Elsaß-Lothringen) zur Feilhaltung jedes Geheimmittels besondere polizeiliche Bewilligung nöthig ist und in den übrigen Staaten wenigstens die Geheimmittel, welche Stoffe enthalten, die nur auf ärztliches Recept abgegeben werden dürfen, dieser Bestimmung unterliegen, so sind dem Geheimmittelhandel enge Grenzen gezogen. Doch wäre die Beschränkung des Bezugs von Geheimmitteln aus dem Auslande durch ein Verbot der öffentlichen Ankündigung von solchen dringend zu wünschen.

kulargesetzgebungen enthalten Bestimmungen über alle in § 45 bezeichneten Punkte und beruhen sämmtlich auf dem Grundsatze, daß nur diejenigen approbirten Apotheker zur selbständigen Ausübung ihres Berufes berechtigt sind, welche entweder ein reales Apothekerrecht erworben oder eine polizeiliche Konzession erlangt haben. Wenn eine polizeiliche Konzession dadurch erledigt wird, daß der Inhaber derselben stirbt oder den Gewerbebetrieb aufgiebt, wird die Konzession in den meisten Staaten demjenigen Bewerber ertheilt, welcher die Einrichtung des abgegangenen Apothekers an sich gebracht hat, d. h. die Apothekerkonzession begründet (zum Theil nicht gesetzlich, aber vermöge der bestehenden Uebung) das Recht, den Nachfolger zu präsentiren, und ist also thatsächlich ebenso vererblich und veräußerlich wie die aus früherer Zeit überkommenen, i. d. R. mit einem Haus verbundenen, realen Apothekerrechte. Neue Konzessionen werden nur ertheilt, wenn die Bestandsfähigkeit einer neuen Apotheke nachgewiesen ist [79]).

§ 48. Die Konzessionspflicht der Apotheken ist in der ersten Zeit nach der Gründung des Reichs von den gesetzgebenden Faktoren desselben stark in Frage gestellt worden. Sie wollten das durch die Gew.O. im Allgemeinen sanktionirte Princip der Gewerbefreiheit auch für den Apothekenbetrieb einführen und ließen sich nur allmälig überzeugen, daß zu einer solchen Umwälzung keine ausreichenden Gründe vorlagen.

Für die bestehende Einrichtung wird geltend gemacht:

1) Durch die Bestimmung, daß neue Apotheken nur mit polizeilicher Erlaubniß errichtet werden dürfen, wird die Herstellung einer das Bedürfniß überschreitenden Zahl von Apotheken verhindert. Jeder Apotheke ist also eine Kundschaft gesichert, welche dem Eigenthümer bei normaler Anstrengung ein hinlängliches Einkommen abwirft. Der Apotheker ist daher nicht der Versuchung ausgesetzt, durch Lieferung von geringeren oder verdorbenen Waaren oder durch sonstige Täuschungen des Publikums, das außer Stand ist, ihn zu kontrolliren, seine Einnahmen zu erhöhen.

2) Es fehlt oft an Apothekern, welche sich in kleinen Orten niederlassen wollen, während zu den Apotheken in den Städten zeitweis ein übermäßiger Zudrang besteht. In den Städten ist der Verkehr mit den Kunden bequemer, das Leben angenehmer und die Möglichkeit gegeben, ein Geschäft in besondere Blüthe zu bringen; diesen Vortheilen gegenüber wird der auf dem Land besser gesicherte mittlere Nahrungsstand von der Mehrzahl gering geachtet. Das Konzessionssystem giebt nun den Behörden die Macht, der Niederlassung der Apotheker in den Städten eine Schranke zu setzen, wodurch ein Theil veranlaßt wird, sich in Landorten niederzulassen, da dieselben doch lieber eine Konzession für einen kleinen Ort als gar keine Konzession haben wollen.

Es läßt sich gegen diese Argumentation einwenden, daß Verlässigkeit der Geschäftsführung möglicherweise auch durch strenge Beaufsichtigung zu erreichen ist, wie sie ja auch bei andern Gewerben, die von ähnlicher Wichtigkeit sind und auch nicht vom Publikum kontrollirt werden können, durch bloße Beaufsichtigung erreicht wird, wie z. B. bei den Gold- und Silberschmieden. Außerdem ist das Konzessionssystem mit einigen bedenklichen Uebelständen verknüpft. Zunächst gehen die Behörden, welche über die Ertheilung neuer Konzessionen zu entscheiden haben, damit leicht zu langsam vor; sie übersehen das Steigen des Wohlstands und der Volkszahl, oder wollen die bestehenden Apotheken begünstigen, und verweigern in Folge dessen die Konzessionen für neue Apotheken, die begründet werden könnten, ohne den Bestand der vorhandenen zu gefährden, und begründet werden sollten im Interesse des Publikums, dem dadurch die Heilmittel leichter oder überhaupt erst zugänglich werden. Ferner erhöht die durch das Konzessionssystem gesicherte Beschränkung der Zahl der Apotheken die Arzneipreise, wenn denselben auch durch Taxen gewisse Gränzen gezogen werden. Die Thatsache kommt in den Preisen der bestehenden Apotheken zum Ausdruck, die weit über den Werth des Gebäudes, der Einrichtung und der durch die Tüchtigkeit des letzten Inhabers gesicherten Kundschaft hinausgehen. Der Monopolwerth der Apotheken wird auf reichlich 100 000 000 M. geschätzt, und die Summe, welche das Publikum in den Arzneipreisen jährlich für die Aufrechthaltung des Konzessionssystems bezahlt, beläuft sich also auf 4—500 000 M. Endlich ist dem Konzessionssystem vorzuwerfen, daß neue Konzessionen die Bedeutung von sehr großen Geschenken an den damit Bedachten haben. Der Werth einer neuen Apothekenkonzession für eine größere Stadt beträgt durchschnittlich etwa 50 000 M.; dieser Betrag wird dem mit der Konzession Bedachten ohne irgend einen Grund in den Schoß geworfen.

Diesen Bemängelungen des Konzessionssystems läßt sich nun aber Folgendes entgegenhalten. Die übermäßige Zurückhaltung der Behörden bei der Ertheilung von Konzessionen wird immer nur ausnahmsweise vorkommen und läßt sich vollständig beseitigen, wenn es gelingt, Grundsätze über die Voraussetzungen zu formuliren, unter denen neue Konzessionen ertheilt werden müssen, also z. B. für die Städte und für das Land die Einwohnerzahl, Steuersumme u. s. w. festzustellen, auf welche eine Apotheke treffen soll. Ferner kommt gegen das Bedenken, welches aus dem jetzt vom Publikum zu verzinsenden Monopolwerth der Apotheken hergenommen wird, in Betracht, daß bei der Freigebung des Gewerbebetriebs auf ein Sinken der Arzneipreise doch nicht gerechnet werden kann. Es würden dann die jetzt bestehenden bedeutenden Apotheken durch eine größere Zahl kleinerer ersetzt werden. Erfahrungsmäßig sind aber bei kleineren Apotheken die Geschäftsunkosten kaum geringer als bei größeren. Der Apotheker braucht ebenso nothwendig einen Gehülfen, welchen er nur weniger ausnützt; er braucht dieselben Räume, muß den Laden mit dem gleichen Aufwand

79) Der in der nächsten Note erwähnte Antrag des Reichskanzlers vom 28. Mai 1877 gibt folgende auf das J. 1876 bezügliche Apothekenstatistik:

Gebiete		Apotheken: realberechtigte	Apotheken: mit veräußerl. Koncession	Apotheken: mit persönlicher Koncession	Apotheken: freie	Apotheken: zusammen	Einwohnerzahl auf 1 Apotheke: in Städten über 50 000 Einw.	Einwohnerzahl auf 1 Apotheke: in Städten über 10 000 Einw.	Einwohnerzahl auf 1 Apotheke: im übrigen Land	Einwohnerzahl auf 1 Apotheke: überhaupt
Preußen	Preußen	92	125	3	—	220	9 193	6 189	16 343	14 547
Brandenburg	Preußen	133	118	—	—	251	15 026	8 532	12 385	12 480
Pommern	Preußen	62	49	—	—	111	11 579	7 483	15 202	13 372
Posen	Preußen	45	71	—	—	116	8 684	6 440	14 986	13 870
Schlesien	Preußen	116	132	—	—	248	11 952	8 326	17 644	15 532
Sachsen	Preußen	67	140	—	—	207	10 572	8 411	11 081	10 492
Schleswig-H.	Preußen	89	5	1	—	95	16 844	9 680	10 424	10 656
Hannover	Preußen	30	263	—	—	293	11 854	7 956	6 655	6 890
Westphalen	Preußen	—	242	—	—	242	8 252	7 495	7 829	7 881
Hessen-Nassau	Preußen	86	73	41	—	200	8 220	5 907	7 500	7 349
Rheinprovinz	Preußen	11	377	—	—	384	9 739	7 269	10 490	9 907
Ober- u. N.-Bayern	Bayern	59	—	95	—	154	7 737	3 973	11 027	9 676
Pfalz	Bayern	—	—	73	—	73	—	5 345	9 535	8 789
Oberpfalz	Bayern	26	—	23	—	49	—	4 985	11 464	10 274
O.-, M.- u. Unterfranken	Bayern	123	—	126	—	249	6 501	5 307	7 414	7 067
Schwaben	Bayern	42	—	29	—	71	7 151	4 227	8 884	8 492
Sachsen		187	—	44	—	231	11 511	10 512	12 260	11 950
Württemberg		201	—	55	—	256	7 662	4 980	7 664	7 350
Baden		147	—	32	—	179	—	5 880	9 055	8 416
Hessen		11	88	8	—	107	8 100	6 260	8 609	8 246
Mecklenburg		9	67	2	—	78	—	6 194	8 949	8 454
Oldenburg		—	6	40	—	46	—	4 976	6 969	6 839
Mitteld. Staaten		156	26	70	—	252	14 471	7 326	77 195	7 324
Hansestädte		6	63	1	—	70	7 979	8 185	9 624	8 402
Elsaß-Lothringen		—	—	—	215	215	3 975	2 332	9 226	7 008
Deutsches Reich		1 698	1 845	643	215	4 397	9 966	6 773	10 217	9 734

ausstatten u. s. w. Die vervielfachten Geschäftsunkosten würden die bei dem jetzigen System vom Publikum zu bezahlende Rente des Monopolwerths der Apotheken reichlich aufwiegen und also eine Erniedrigung der Arzneipreise unmöglich machen. Endlich ließe sich der gegenwärtig bestehende Uebelstand, daß mit einer neuen Konzession dem damit Bedachten ein unmotivirtes Geschenk gemacht wird, sehr einfach durch die Bestimmung beseitigen, daß für neue Konzessionen ein obrigkeitlich festzusetzender oder durch öffentliche Versteigerung der Konzession zu bestimmender Betrag an die Staats- oder Gemeindekasse zu bezahlen ist.

Wenn hiernach die Schattenseiten des Konzessionssystems schon an sich von geringer Bedeutung sind, so verschwinden sie vollständig gegenüber der Thatsache, daß der Uebergang zu dem andern Prinzip mit Schwierigkeiten ersten Rangs verbunden wäre. Durch die Einführung der Gewerbefreiheit würde der Werth der Realrechte und Konzessionen, soweit er Monopolwerth ist, vernichtet. Wollte man die Apotheker und bezw. ihre Gläubiger für diesen Verlust aus öffentlichen Mitteln entschädigen, so hätten die Staaten eine Ausgabe von mehr als 100 000 000 M. zu übernehmen. Wollte man aber mit Rücksicht darauf, daß die Apotheker nur einen Billigkeits- und keinen Rechtsanspruch auf Entschädigung haben, von Ersatzleistung absehen, so würde man Tausende von ehrenwerthen, an den bestehenden Zuständen vollkommen schuldlosen Familien ruiniren. In beiden Fällen müßten also Opfer gebracht werden, die zu den damit zu erkaufenden Vortheilen in keinem Verhältniß ständen. Hierzu kommt nun aber noch ein Weiteres. Während wir das Konzessionssystem aus Erfahrung kennen, lassen sich über die Wirkungen der Gewerbefreiheit nur Vermuthungen aufstellen. Es kann sein, daß sie nur das Gute bewirken würde, das man von ihr erhofft. Es ist aber ebensogut möglich, daß sie Uebelstände erzeugen würde, an welche man jetzt nicht denkt, und welche die jetzt zu ertragenden übertreffen. Namentlich ist es ja doch nur wahrscheinlich, aber keineswegs gewiß, daß durch strenge Beaufsichtigung der Apotheken eine ebenso gewissenhafte Geschäftsführung zu erzielen wäre, wie sie gegenwärtig durch das Monopol erreicht wird. Der Uebergang zur Gewerbefreiheit würde also bedeuten, daß man die Abstellung geringer bestehender Nachtheile mit großen Uebergangsschwierigkeiten und möglicherweise auch mit dauernden neuen Nachtheilen erkaufen würde[80]).

80) Anläßlich der Berathung der Gew.O. forderte der Reichstag bei der zweiten Lesung (am 8. April 1869) den Bundeskanzler auf, ihm einen Gesetzentwurf vorzulegen, durch welchen (unter Absehung von jedem Nachweis des Bedürfnisses und der Lebensfähigkeit) der Betrieb des Apothekergewerbes für das ganze Bundesgebiet einheitlich geregelt werde; bei der 3. Lesung wurden die eingeklammerten Worte gestrichen. Am 5. Juni 1872 wurde sodann dem Reichstag durch seine Petitionskommission über eine Reihe eingelaufener Petitionen ein ausführlicher Bericht erstattet und einstimmig beantragt, die bisherige obrigkeitliche Prüfung des Bedürfnisses bei der Konzessionirung neuer Apotheken zu beseitigen. Der Bericht, welcher von seinem Verfasser als Broschüre herausgegeben worden ist (Jakobi, Apothekenschutz oder Apothekenfreiheit, Berlin 1872), ist im Reichstag nicht zur Berathung gelangt, hat aber in einer im Auftrag des deutschen Apothekervereins ausgearbeiteten Denkschrift (Hartmann, Reform oder Umsturz des Konzessionssystems im Apothekenwesen? Magdeburg 1873) eine vortreffliche Kritik erfahren. Bei Berathung der im folgenden Jahr beim Reichstag eingelaufenen Petitionen beantragte in der Petitionskommission der Berichterstatter (Winter), den Beschluß vom 5. Juni 1872 zu erneuern; die Kommission (Beschluß vom 29. April 1873) beschränkte sich aber darauf, dem Reichstag vorzuschlagen, die eingegangenen Gesuche dem Reichskanzler als Material für die demnächstige Regelung der Angelegenheit zu überweisen, und dieser Antrag wurde vom Reichstag in der Sitzung vom 23. Mai 1873 zum Beschluß erhoben. Bei der Verhandlung wurde ein Brief von Virchow verlesen, in welchem dieser sich für Unterhaltung der Apotheken durch die Gemeinden ausspricht. Das Reichskanzleramt studirte demnächst die Frage und berief zu diesem Zweck eine Kommission von Sachverständigen nach Berlin, welche über die ihr vorgelegten Fragen vom 10.—18. August 1874 eingehend verhandelte. Auf Grund dieses Materials sprach sich der Bundesrath durch Beschluß vom 22. Februar 1877 für Festhaltung der Konzessionspflicht, aber für Beseitigung der Realrechte aus. Der Reichskanzler kam diesem Beschluß durch die Vorlage von zwei Gesetzentwürfen nach (abgedruckt in Hirth's Annalen, Jahrg. 1877 S. 926 ff. und im Buchhandel erschienen unter dem Titel: Vorlage an den Bundesrath vom 28. Mai 1877, betreffend die Regelung des Apothekenwesens, Berlin 1877). Nach dem einen Entwurf sollten künftig nur noch persönliche Konzessionen

§ 49. Die österreichische Apothekengesetzgebung stimmt in der Hauptsache mit der deutschen überein.

In Frankreich unterscheidet das Gesetz vom 21 germinal XI (1803) zwei Klassen von Apothekern. Die Apotheker erster Klasse absolviren ein Gymnasium (baccalauréat ès sciences physiques) und studiren drei Jahre auf einer der drei Apothekerhochschulen, die den Rang von Fakultäten haben. Die Apotheker zweiter Klasse erwerben nur eine unvollständige Gymnasialbildung und studiren drei Jahre auf einer medizinisch-pharmazeutischen Vorbereitungsschule. Beide Klassen praktiziren dann drei Jahre und legen schließlich ein Staatsexamen ab. Weiter unterscheidet dasselbe Gesetz noch zwei Klassen von herboristes, d. h. Personen, welche einheimische Arzneipflanzen verkaufen. Sie haben gleichfalls eine Prüfung abzulegen und erhalten dann, je nach der Behörde, vor der sie sie abgelegt haben, den Titel als Herborist erster oder zweiter Klasse. Das Erstehen der Prüfung ist für die Apotheker und Herboristen die einzige Voraussetzung für die Eröffnung ihres Gewerbebetriebs. Die Apotheker und Herboristen erster Klasse dürfen aber ihr Gewerbe im ganzen Lande ausüben, die der zweiten Klasse nur in dem Departement, in welchem sie geprüft worden sind. In Orten, in welchen keine Apotheke besteht, dürfen auch die geringer gebildeten Aerzte (officiers de santé) Arzneien verkaufen, aber nur an ihre eigenen Patienten. Eine staatliche Arzneitaxe besteht nicht. Geheimmittel dürfen weder verkauft noch öffentlich angekündigt werden, mit Ausnahme einiger weniger, welche unter der Herrschaft eines früheren Gesetzes genehmigt worden sind. Die Entdecker neuer Heilmittel müssen also, wenn sie sie ihren Mitmenschen zu Gute kommen lassen wollen, ihre Beschaffenheit bekannt geben, wobei sie die Wahl haben, sie zunächst dem Staat zum Kauf anzubieten (was aber noch niemals zu einem Erfolg geführt zu haben scheint), oder direkt der Akademie der Medizin mitzutheilen, welche, wenn sie sie als nützlich erkennt, nach Einholung der Genehmigung des Ministers die Veröffentlichung mit dem Erfolg vornimmt, daß sie den in die Pharmakopöe aufgenommenen Mitteln gleichstehen.

Bezüglich des englischen Apothekerrechts kann auf das oben § 42 Angeführte verwiesen werden.

4. Das sonstige Heilpersonal.

§ 50. Das sonstige Heilpersonal, nämlich Heildiener, Krankenpfleger, Bader und Hühneraugenoperateure ist der Regel nach nicht Gegenstand staatlicher Bestimmungen. Doch

ertheilt werden und die bestehenden Realrechte vom Jahr 1900 an mit dem Tode des Inhabers erlöschen. Nach dem andern sollten umgekehrt ferner nur Realrechte geschaffen und auch die bestehenden persönlichen Rechte zu solchen erhoben werden. Die gleichzeitige Vorlegung des letzteren Entwurfs wurde damit motivirt, daß sich bei näherer Erwägung überwiegende Gründe für das Realrechtssystem ergeben hätten. Es sei eine große Zahl von Realrechten vorhanden und die Annahme des andern Systems nöthige also zu empfindlichen Eingriffen in Privatrechte; die in mehreren Einzelstaaten gemachten Versuche, das Realsystem zu beseitigen, hätten sich als undurchführbar erwiesen; bei dem System persönlicher Konzessionen mache die Vergebung der erledigten Apotheken den Behörden viel Arbeit und setze sie dem Verdacht aus, nach Gunst zu verfahren, während sich beim Realrechtssystem der Besitzwechsel ohne Zuthun des Staats vollziehe; beim Realrechtssystem gebe der Apotheker das Geschäft auf, sowie er die Fähigkeit zur Führung verliere, während er beim Personalsystem die Apotheke wenn irgend möglich bis an sein Lebensende behalte; beim Personalsystem fehle für den Gewerbtreibenden jedes Interesse, die Einrichtung und Verwaltung des Geschäfts über den Buchstaben des Gesetzes hinaus zu verbessern u.s.w. Der Bundesrath beschloß darauf im April 1878, die Regelung der Angelegenheit bis zu besserer Klärung der Ansichten zu vertagen. — Vgl. außer der schon angeführten Literatur: Brefeld, die Apotheke — Schutz oder Freiheit? Breslau 1863; Wald, Schutz des Gemeinwohls und nicht Willkür des Arzneiverkaufs, Berlin 1863; Schönberg, Gutachten über die Reform des deutschen Apothekenwesens, Magdeburg 1873; Phöbus, Beiträge zur Würdigung der heutigen Lebensverhältnisse der Pharmazie, Gießen 1873; Böttger, Geschichte der Apothekerbewegung in Deutschland von 1862—1882, Berlin 1882.

haben einige deutsche Staaten[81]) Prüfungen für gewisse Arten dieser Gewerbtreibenden eingeführt, auf Grund deren Befähigungszeugnisse ausgestellt werden. Das Recht zur Uebung ärztlicher Praxis steht diesen Personen in Deutschland natürlich wie jedem Anderen zu. Die segensreichste Thätigkeit auf dem Gebiet der Krankenpflege entfalten die diesem Zwecke gewidmeten religiösen Genossenschaften[82]).

5. Die Krankenanstalten.

1. Im Allgemeinen[83]).

§ 51. Für viele Kranke sind Heil- oder Pflegeanstalten nöthig, weil entweder die Familie zu arm oder nicht gewillt ist, einen Kranken zu verpflegen, oder die Krankenpflege Einrichtungen erfordert, wie sie in einem Privathause nicht getroffen werden können, oder der Kranke seinen Zustand (Irrsinn, Schwangerschaft) geheim halten möchte u. s. w. Krankenhäuser werden theils von Privatunternehmern errichtet, theils — weil die privaten nicht alle Bedürfnisse befriedigen, namentlich in der Regel keine Armen aufnehmen und ihre Patienten nicht als Unterrichtsmaterial verwenden lassen — vom Staat und den Gemeinden. Die privaten Krankenanstalten sind überall Gegenstand polizeilicher Maßregeln, die ihren Grund darin haben, daß die Pfleglinge hülflose Personen sind, die sich nicht selbst schützen können und häufig auch von den Verwandten, denen sie eine Last sind, keinen Schutz zu erwarten haben. Die Gefahren, gegen welche Schutz zu bieten ist, sind ungenügende Pflege und Verköstigung, Mißhandlung, Unsittlichkeit, Erbschleicherei u. a. m. Diese Gefahren bekämpft der Staat regelmäßig dadurch, daß er die Errichtung von Krankenanstalten von der Erlangung einer besonderen Erlaubniß abhängig macht und die konzessionirten Unternehmer überwacht.

Für das Deutsche Reich ist die Hauptbestimmung im § 30 der Gew.O. getroffen, nach welchem Unternehmer von Privatkranken-, Privatentbindungs- und Privatirrenanstalten einer Konzession der höheren Verwaltungsbehörde bedürfen, welche aber nur versagt werden kann, wenn entweder Thatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit des Unternehmers in Beziehung auf die Leitung oder Verwaltung der Anstalt darthun, oder wenn nach den vom Unternehmer einzureichenden Beschreibungen und Plänen die baulichen und die sonstigen technischen Einrichtungen der Anstalt den gesundheitspolizeilichen Anforderungen nicht entsprechen. Nach § 53 der Gew.O. kann die Konzession zurückgenommen werden, wenn sich aus Handlungen oder Unterlassungen des Unternehmers der Mangel derjenigen Eigenschaften ergiebt, welche bei der Ertheilung der Genehmigung nach den Vorschriften des Gesetzes vorausgesetzt werden mußten.

2. Die Irrenpflege[84]).

§ 52. Man rechnet in Europa gegenwärtig einen Geisteskranken auf ungefähr 400 Personen und nimmt an, daß die relative Menge der Geisteskranken in den letzten Jahrzehnten sehr gewachsen ist. Diese Annahme ist wahrscheinlich richtig, wenn sie auch nicht damit bewiesen werden kann, daß gegenwärtig sehr viel mehr Fälle von Irrsinn amtlich festgestellt werden als vor fünfzig und hundert Jahren. Denn da früher Geisteskrankheit für Besessenheit und für eine Schande gehalten und so viel als möglich verheimlicht wurde,

81) Preußen (Min.Erl. vom 27. Dez. 1869 und vom 20. Juli 1870) und Bayern (Verordnungen vom 25. Juni 1868 und vom 11. Aug. 1873).

82) Runge, Die Krankenpflege als Feld weiblicher Erwerbsthätigkeit gegenüber den religiösen Genossenschaften, 1870; Schwietzke, Die in Preußen vorhandenen Orden und Kongregationen, Zeitschr. des k. preuß. statist. Büreaus 1874 u. 1875; Leyden, Ueber weibliche Krankenpflege, Deutsche Rundschau, April 1879, S. 126 ff.

83) Güterbock, Die englischen Krankenhäuser im Vergleich mit den deutschen (1881).

84) Allgemeine Zeitschrift f. Psychiatrie (seit 1844); Archiv f. Psychiatrie (seit 1869).

entzogen sich früher viele Fälle der amtlichen Registrirung. Es ist aber glaublich, daß das intensivere Leben der Jetztzeit, die größere Schwierigkeit des Erwerbs und die stärkeren Aufregungen und reicheren Genüsse die psychischen Kräfte mehr angreifen und daß deshalb in der That h. z. T. ein größerer Prozentsatz der Menschen in Irrsinn verfällt[85]).

Eine präventive Thätigkeit des Staats gegen dieses Uebel ist nur in Bezug auf eine der Quellen desselben möglich, gegen die Trunksucht. Da bei 10—30 % der Irren die Krankheit auf übermäßigen Alkoholgenuß des Kranken selbst oder seiner Eltern zurückgeführt werden kann[86]), vermag die Trunksuchtspolizei dem Irrenwesen sogar große Dienste zu leisten.

§ 53. Für die Irren sorgen zunächst die Civilgesetzgebungen, indem sie bestimmen, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Verfahren ihnen ein Kurator bestellt wird, der sich ihres Vermögens und ihrer Person anzunehmen hat. Von dieser Hülfe wird aber aus verschiedenen Gründen nur in seltenen Fällen und namentlich fast nur für Unheilbare Gebrauch gemacht[87]). Bei den die große Mehrzahl bildenden vermögenslosen Irren fehlt der eine Grund der Kuratelbestellung; sodann muß der Entmündigung nothwendig eine sorgfältige gerichtliche Untersuchung des Geisteszustands des Verdächtigen vorhergehen, welche die Krankheit leicht verschlimmert, und endlich bringt die mit der Ernennung eines Vormunds verbundene öffentliche Bekanntmachung der Geisteskrankheit nicht nur den Kranken nach seiner Wiederherstellung in eine üble Lage, sondern schädigt wegen der Erblichkeit vieler psychischer Affektionen auch die Interessen der Verwandten.

85) Die folgende, Öttingen's Moralstatistik entnommene Tabelle ist zusammengestellt nach den Angaben bei J. L. A. Koch, Zur Statistik der Geisteskrankheiten. Stuttg. 1878 p. 48. Die eingeklammerten Ziffern sind unsicher, weil nur schätzungsweise nach dem durchschnittlichen Prozentverhältniß der Idioten und Irrsinnigen aus der betreffenden Gesammtsumme entnommen. Die Verschiedenheit der Zahlen der Irrsinnigen erklärt sich zum Theil damit, daß Irrsinn ein sehr unstimmter Begriff ist.

Länder	Jahr der Zählung	Bevölkerung Mill.	Idioten		Irrsinnige		Zusammen Geisteskranke		Davon in Heilanstalten untergebracht		Verpflegte auf 100 Kranke
			Absolute Zahl	auf 100 000 Einw.	Absolute Zahl	Auf 100 000 Einw.	Absolute Zahl	Auf 100 000 Einw.	Absolute Zahl	Auf 100 000 Einw.	
1) Württemberg	1875	1,836	3 810	207	3 948	215	7 758	422	1 570	83	20
2) Schottland	1871	3,360	4 621	138	6 792	202	11 413	340	6 552	195	57
3) Irland	1871	5,412	6 742	125	9 763	180	16 505	305	8 440	156	51
4) England u. Wales	1871	22,712	29 452	130	39 567	175	69 019	305	42 442	175	61
5) Norwegen	1865	1,702	2 039	120	3 156	185	5 195	305	976	57	19
6) Schweiz	1870	2,669	(3 237)	(121)	(4 527)	(170)	7 764	291	2 918	109	37
7) Baden	1873	1,484	(1 697)	(114)	(2 277)	(154)	3 974	268	980	66	25
8) Bayern	1871	4,852	7 292	150	4 737	98	12 029	248	2 368	49	20
9) Frankreich	1872	36,103	35 133	97	52 835	146	87 968	244	36 964	102	43
10) Preußen	1871	24,644	33 740	137	21 303	86	55 043	223	11 760	48	21
11) Sachsen	1875	2,761	3 763	136	2 328	84	6 091	221	2 574	93	42
12) Dänemark	1870	1,785	1 430	80	2 454	137	3 884	218	862	48	22
13) Schweden	1870	4,169	1 632	39	7 358	177	8 990	216	—	—	—
14) Belgien	1868	4,898	1 695	35	6 545	134	8 240	168	6 032	123	73
15) Italien	1871	26,801	(18 963)	(70)	(25 139)	(94)	44 102	165	11 396	43	26
16) Niederlande	1876	3,767	2 470	(66)	(3 277)	(87)	5 747	153	3 959	105	68
17) Oesterr. (Cisl.)	1873	20,727	10 551	51	19 782	95	30 333	146	7 541	36	24
18) Ver. St. Amerikas	1860	31,443	18 930	60	24 046	76	42 976	137	11 133	75	55
Zusammen:	—	201,125	187 197	93	239 834	120	427 031	213	157 724	75	36

86) Pelmann, Trinkerasyle, Im neuen Reich 1878, I, S. 841 ff.

87) Von den 613 Kranken, welche sich im Jahre 1837 in der französischen Irrenanstalt in Bicêtre befanden, standen nur 19 unter Kuratel; Block a. a. O. s. v. Aliénés. In den Materialien zur deutschen Civilprozeßordnung fehlen ähnliche statistische Angaben.

§ 54. In viel wirksamerer Weise und in innigem Anschluß an die eigenthümlichen Verhältnisse der Irren nimmt sich die Polizei derselben an. Viele Geisteskranke müssen wegen der Natur der Krankheit außerhalb des Hauses, sei es bei andern Familien, sei es in besonderen Anstalten verpflegt werden. Neben den Verhältnissen, welche eine solche Unterbringung auch bei anderen Kranken manchmal nöthig machen, kommt bei den Geisteskranken noch weiter in Betracht die bei ihnen häufig vorhandene Sicherheitsgefährlichkeit oder Anstößigkeit, die manchen eigene äußerste Hülflosigkeit und die namentlich bei Melancholikern gewöhnliche Neigung zum Selbstmord — lauter Umstände, welche Maßregeln erfordern, wie sie in einem gewöhnlichen Privathause nicht getroffen werden können. Ferner wird auch bei vielen Geisteskranken die Heilung wesentlich erleichtert, wenn sie aus der Umgebung in welcher die Krankheit entstand, entfernt und in Verhältnisse gebracht werden, welche die dort vorhandenen schädigenden Momente nicht enthalten. Familien, welche Irre aufnehmen, sind nun aber überall nur in geringer Zahl vorhanden, und dieselben befassen sich auch ebenso wie private Anstalten nur mit zahlungsfähigen Kranken. Daher entsteht das Bedürfniß nach öffentlichen Irrenanstalten, welche ohne Rücksicht auf die Zahlungsfähigkeit Jedem offen stehen, dessen Zustand die Aufnahme in eine Anstalt wünschenswerth macht. Solche Anstalten werden jetzt überall theils vom Staat, theils seinen Vorschriften gemäß von den größeren öffentlichen Verbänden (Provinzen, Kreise, Bezirke) unterhalten.

Bei der Organisation der Irrenanstalten kommt vor Allem in Betracht, daß je größer sie angelegt werden, um so niedriger der Unterhalt des einzelnen Pfleglings sich stellt, weil die Generalkosten bei einer großen Anstalt kaum bedeutender sind als bei einer kleinen. Doch hat die Erweiterung über ein gewisses Maß hinaus ihre Bedenken. Zunächst wird dadurch die Einheit und Festigkeit der Leitung gefährdet. Man kann natürlich dem Vorstand einen solchen Stab von ärztlichen und administrativen Gehülfen unterordnen, daß er 500 und noch mehr Kranke dirigiren kann. Aber je zahlreicher das Hülfspersonal ist, um so mehr Zeit kostet den Chef die Kontrollirung desselben; er geht dann selbst fast ganz in dieser Arbeit auf und die positive ärztliche und administrative Thätigkeit besorgen die Untergebenen. Ferner muß einer großen Anstalt ein großer Rekrutirungsbezirk zugetheilt werden, was die Folge hat, daß die Kranken ihr zum Theil aus weiter Entfernung zugeführt werden müssen, während der Transport der Irren seiner großen Schwierigkeiten wegen möglichst verkürzt werden muß und jedenfalls nie ein Uebernachten einschließen sollte. Ebendeßhalb wird auch die an und für sich sehr zweckmäßige Unterscheidung zwischen Heil- und Pflegeanstalten manchmal nicht streng durchzuführen, sondern in den Pflegehäusern einiger Raum für Kranke jeder Art verfügbar zu machen sein, und endlich ist aus demselben Grunde die Herstellung besonderer Anstalten für Männer und Weiber zu vermeiden, während natürlich innerhalb der Anstalten die Geschlechter sorgfältig zu trennen sind. Die Vereinigung der Geschlechter in denselben Anstalten hat nebenbei noch den Vortheil, daß die Arbeitsgelegenheit für alle Pfleglinge eine reichere wird, indem nun die Frauen auch für die Männer kochen, waschen und nähen, und die Männer auch für die Frauen Holz spalten, Wasser tragen und andere grobe Arbeiten verrichten können. Es ist dies von großer Bedeutung, da zweckmäßige Beschäftigung die Kranken am besten von ihren verkehrten Neigungen abzieht und zur Gesundheit zurückführt, und die Arbeit der Pfleglinge ihre Unterhaltskosten verringern kann, die überall eine sehr beträchtliche Höhe erreichen. Die bloßen Anlagekosten einer Anstalt betragen ungefähr 3000 M. auf den Pflegling, so daß der jährliche Aufwand allein für die Wohnung eines Irren sich auf mindestens 150 Mark stellt. Da namentlich Beschäftigung im Freien der Gesundheit der Geisteskranken zuträglich ist, hat man in neuerer Zeit die Verbindung von landwirthschaftlichen Unternehmungen mit Irrenanstalten empfohlen. Es werden dann in der Nähe von Anstalten größere Komplexe von Grundstücken erworben, auf welchen Kolonieen der arbeitsfähigen Irren errichtet

werden. Dieselben arbeiten unter der Leitung von Wärtern und werden, wenn sich ihr Zustand verschlimmert, in die Anstalt zurückgebracht, um durch augenblicklich brauchbarere ersetzt zu werden.

Zu der Unterhaltung von öffentlichen Irrenanstalten gesellt sich für den Staat als weitere Aufgabe die Ueberwachung der Privatunternehmungen, welche sich folgerichtig nicht auf Anstalten beschränken darf, sondern auch die entgeltliche Aufnahme einzelner Kranker umfassen muß. Wegen der großen Hülflosigkeit vieler Irren, durch die sie ganz der Willkür ihrer Pfleger verfallen, können nur vollkommen zuverlässige Personen zu diesem Erwerbe zugelassen werden, die nach erfolgter Konzessionirung ebenso wie die für die Kranken bestimmten Räumlichkeiten fortwährend beaufsichtigt werden müssen. Doch wird auch die sorgfältigste polizeiliche Aufsicht nicht im Stande sein, den Eigennutz der Privatunternehmer immer in den richtigen Schranken zu halten und die Lage der von ihnen verpflegten Kranken ebenso günstig zu gestalten wie die der Pensionäre der öffentlichen Anstalten. Die Irrenfürsorge ist daher um so vollkommener, ein je größerer Prozentsatz derjenigen Irren, bei welchen nicht ganz besondere Verhältnisse obwalten, in öffentlichen Anstalten untergebracht ist. Es ist deshalb eine starke Entwicklung der öffentlichen Irrenanstalten neben den Privatunternehmungen zu wünschen, wofür auch noch die weitere Erwägung spricht, daß die Privatanstalten sich nur mit zahlungsfähigen Pfleglingen befassen, durch deren Uebernahme der Staat und die Kommunalverbände einen Theil der Kosten decken können, welche ihnen für die Unterhaltung der zahlungsunfähigen Kranken erwachsen.

§ 55. Der Anstoß zur Aufnahme eines Geisteskranken in eine Anstalt wird in zahlreichen Fällen von seinen Verwandten oder Bekannten oder von der unterstützungspflichtigen Gemeinde gegeben, welche in seinem oder ihrem Interesse die Maßregel ergreifen. Es kommt aber nicht selten vor, daß die Angehörigen und die Gemeinden aus Indolenz oder aus Scheu vor den Kosten die Einschaffung eines Kranken in eine Anstalt nicht beantragen, obgleich die öffentliche Sicherheit oder Sittlichkeit oder das Wohl des Kranken eine solche Unterbringung dringend nothwendig machen. In solchen Fällen müssen die Polizeibehörden ergänzend eintreten. Sie müssen also von der Gesetzgebung ermächtigt werden, unter den erwähnten Voraussetzungen die Unterbringung von Amtswegen zu verfügen.

Da derjenige, welcher als geisteskrank in einer Irrenanstalt oder in einem andern fremden Hause untergebracht wird, seiner persönlichen Freiheit beraubt und in eine Lage gebracht wird, welche der eines Strafgefangenen sehr ähnlich ist, muß Alles aufgeboten werden, um zu verhüten, daß diese Maßregel nicht gegen Personen angewendet wird, welche für krank nur gehalten werden, daß also Einschließungen in Irrenanstalten nicht aus Irrthum oder Fahrlässigkeit stattfinden oder gar aus böser Absicht im Interesse eines Einzelnen oder des Staats, der aus irgend einem Grunde die betreffende Person beseitigen möchte. Zur Erreichung dieses Zieles empfiehlt sich die Bestimmung, daß zu jeder Einschaffung in eine Anstalt mehrere sachverständige und unparteiische Personen zusammenwirken müssen, und daß dieselben sich eines bestimmten Verfahrens zu bedienen haben, welches die Würdigung aller in Betracht kommenden Momente sichert. Der Erfüllung dieser Forderungen, welche die Verbringung eines Irren in eine Anstalt zu einer umständlichen Sache machen, steht aber im Wege, daß die Wahrscheinlichkeit der Heilung um so größer ist, je rascher der Erkrankte aus seiner bisherigen Umgebung entfernt und in richtige Behandlung gebracht wird, und daß den Angehörigen und den Heimathgemeinden der Kranken ihre häufig ohnehin geringe Lust zur Inanspruchnahme von Anstalten durch zu führende lange Verhandlungen leicht vollständig verleidet wird. Da sich somit Erwägungen von gleichem Gewichte direkt gegenüberstehen, bleibt der Gesetzgebung nichts übrig als einen Mittelweg einzuschlagen und beide Gesichtspunkte nur bis zu einem gewissen Grade zu berücksichtigen.

Wie die ungerechtfertigte Einschließung in eine Irrenanstalt, so muß auch die Fest-

haltung daselbst über die Zeit der Genesung hinaus und schon über die Zeit hinaus, während deren die Einschließung vom öffentlichen Interesse oder von den Angehörigen, oder der Gemeinde des Kranken verlangt wird, mit allen Mitteln verhindert werden. Es sind daher die Anstalten anzuweisen, Pfleglinge, die sie für genesen halten, in allen Fällen und also auch, wenn die Aufnahme auf polizeilichem Befehl beruhte, sofort zu entlassen, den Eintritt solcher Besserung, welche die Entlassung eines im öffentlichen Interesse in die Anstalt verbrachten Kranken als zulässig erscheinen läßt, sogleich der zuständigen Behörde mitzutheilen und die von Verwandten oder Gemeinden eingelieferten Kranken, welche zum Zweck anderweitiger befriedigender Unterbringung zurückverlangt werden, diesen auszuantworten. Wenn aber von Angehörigen oder Gemeinden untergebrachte Kranke, welche nach der Ansicht des Irrenarztes sicherheitsgefährlich sind, oder für welche zu befürchten ist, daß sie in eine absolut ungenügende Pflege gegeben werden sollen, zurückverlangt werden, wird die Anstalt zunächst die Polizeibehörde zu benachrichtigen haben, damit diese bestimmen kann, ob die Festhaltung nicht im öffentlichen Interesse fortzudauern hat.

Ungerechtfertigten Unterbringungen und Festhaltungen in Irrenanstalten und ebenso allen sonstigen Pflichtverletzungen der Vorsteher wird wirksam gesteuert durch amtliche Visitationen der Anstalten. Es müssen daher solche jedenfalls von Zeit zu Zeit und zum Theil unvermuthet vorgenommen werden. Da sie aber die Kranken aufregen und beunruhigen und also ihre Gesundheit oder Wiederherstellung gefährden, dürfen sie nicht in dem Maße gehäuft werden, als außerdem zweckmäßig wäre. Sie werden am besten von Aerzten und von richterlichen oder Polizeibeamten gemeinschaftlich ausgeführt, da erstere leicht zu ausschließlich das Gesundheitsinteresse berücksichtigen, letztere in Ermangelung eigenen Sachverständnisses die Angaben der Anstaltsärzte zu wenig kontrolliren können.

§ 56. Die formell vollkommenste Irrengesetzgebung besitzt Frankreich[88]). Ein ausführliches Gesetz vom 30. Juni 1838, zu welchem eine Vollzugsverordnung des Königs vom 18. Dezember 1839 und eine Hauptinstruktion des Ministers des Innern vom 20. März 1857 gehört, hat die wichtigsten Seiten der Irrenpolizei und die Vertheilung der Kosten der Irrenpflege klar und übersichtlich geordnet[89]). Jedes Departement soll entweder selbst eine Irrenanstalt unterhalten, oder durch Vertrag die eines andern Departements oder eine Privatanstalt seinen Irren zugänglich machen. Zur Errichtung einer Privatanstalt ist die Genehmigung des Präfekten nothwendig. Dieselbe setzt voraus, daß das Gebäude durch seine Lage und Einrichtung gewissen Anforderungen genügt, daß der Gesuchsteller einen guten Leumund besitzt, entweder selbst Arzt ist oder einen Arzt für die Anstalt angestellt hat, und daß er eine dem monatlichen Aufwand für die aufzunehmenden Irren entsprechende Kaution stellt, aus welcher im Falle der Zurücknahme der Konzession und in ähnlichen Fällen die Verpflegung der Kranken vorläufig bestritten wird. Die Konzession kann zurückgenommen werden, wenn der Unternehmer sich gegen irgend eine der bestehenden Vorschriften verfehlt.

Die Aufnahme eines Kranken in eine Anstalt erfolgt entweder auf Antrag irgend einer Privatperson oder auf Befehl der Behörde. Ersterenfalls muß der Antrag schriftlich gestellt werden (damit die durch die Antragstellung übernommene Verantwortlichkeit nicht

88) Zeitschrift für Psychiatrie, Bd. 20, Supplementheft; Block a. a. O. s. v. Aliénés; Foville, Les aliénés, Paris 1870; Bertrand, Loi sur les aliénés. Paris 1872. Die beiden letzten Schriften sind Erzeugnisse der in Frankreich bestehenden Bewegung für Reform der Irrengesetzgebung und enthalten daher außer einer Darstellung des französischen Rechts auch ausführliche Angaben über die fremden Gesetzgebungen und kritische Erörterungen.

89) Sehr beachtenswerth ist die Bestimmung des Art. 31 des Gesetzes, wonach die nothwendigsten Vermögensverwaltungsakte für die in Anstalten aufgenommenen, nicht interdicirten Geisteskranken von den Mitgliedern der aus Ehrenbeamten gebildeten Ueberwachungskommissionen vorzunehmen sind, welche bei den öffentlichen Irrenhäusern bestehen.

bestritten werden kann) und ist mit einem Paß oder einem sonstigen Identitätsnachweis der aufzunehmenden Person (damit nicht durch ihre Aufnahme unter falschem Namen Nachforschungen nach ihr erschwert werden) und mit einem ärztlichen Zeugniß, welches die Nothwendigkeit der Aufnahme des Kranken in eine Anstalt konstatirt, zu belegen; in dringenden Fällen ist das ärztliche Zeugniß entbehrlich. Der Präfekt kann in einem motivirten Beschlusse die Unterbringung eines Kranken in einer Anstalt anordnen, wenn derselbe die öffentliche Ordnung oder die Sicherheit der Personen gefährdet; in dringenden Fällen kann die Ortspolizei die nothwendigen provisorischen Anordnungen treffen. Die Unterbringung wird aufgehoben durch Gerichtsbeschluß auf eine vom Geisteskranken selbst, seinem Vormund, einem Verwandten, einem Freund oder dem Staatsanwalt erhobene Beschwerde, ferner durch Beschluß des Präfekten und endlich — wenn die Unterbringung nicht auf einem Befehl des Präfekten beruht — sowohl durch die Gesunderklärung der Anstaltsärzte als auf Grund der Entlassungsforderung der nächsten Verwandten oder desjenigen, der die Unterbringung herbeigeführt hat (vorausgesetzt, daß der Präfekt nicht im Interesse der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit die Festhaltung beschließt)[90]).

An diese Bestimmungen reihen sich dann solche an, welche den zur Entlassungsverfügung zuständigen Behörden das zur Begründung solcher Verfügungen nothwendige Material liefern und die fortwährende Uebereinstimmung der Anstaltsverwaltung mit den bestehenden Vorschriften sichern sollen. Der Präfekt und die von ihm oder dem Minister ermächtigten Personen, ferner der Gerichtspräsident, der Friedensrichter und der Maire haben die öffentlichen und die Privatanstalten von Zeit zu Zeit zu visitiren; der Staatsanwalt hat die öffentlichen Anstalten mindestens zweimal, die Privatanstalten mindestens viermal jährlich zu besuchen. Wenn ein Kranker auf Antrag einer Privatperson aufgenommen worden ist, hat der Anstaltsvorstand innerhalb 24 Stunden dem Präfekten Anzeige zu erstatten, welcher das mit dem Kranken übergebene ärztliche Zeugniß und ein Zeugniß des Anstaltsarztes beizufügen ist. Der Präfekt benachrichtigt die Staatsanwaltschaft und entsendet, wenn der Kranke in eine Privatanstalt aufgenommen worden ist, einen Arzt, welcher den Gesundheitszustand desselben untersucht. Nach Verlauf von vierzehn Tagen hat der Anstaltsarzt dem Präfekten ein eingehendes Gutachten zu erstatten, und alle sechs Monate hat der Anstaltsvorstand demselben über alle Pfleglinge zu berichten. Der Präfekt hat bezüglich der auf seinen Befehl aufgenommenen Kranken alle sechs Monate über die Fortdauer oder Aufhebung der Festhaltung zu beschließen. Wenn in der Zwischenzeit zwischen zwei Semestralberichten die Aerzte die Entlassung eines auf polizeilichen Befehl aufgenommenen Kranken als möglich erkennen, haben sie dem Präfekten sofort Anzeige zu erstatten. Die Unterbringungsbefehle und die halbjährigen Erneuerungen derselben hat der Präfekt dem Staatsanwalt und der Familie des Kranken mitzutheilen. Ueber jeden Pflegling muß in der Anstalt ein Protokoll geführt werden, in welches der Arzt mindestens einmal monatlich seine Beobachtungen einzutragen hat und welches den Beamten, welche die Visitationen vornehmen, jedesmal vorzulegen ist.

Trotz der großen Vorsicht dieser Bestimmungen verbreitete sich gegen das Ende der Napoleonischen Regierung die Befürchtung, daß sie die persönliche Freiheit nicht genügend sicherten. Obgleich die Regierung bekannt machte, daß von 1864—1869 nur 52 gerichtliche

90) Die Kosten für die Verpflegung armer Geisteskranker haben die Departements zu tragen und zwar jedesmal dasjenige Departement, in welchem der Unterstützungswohnsitz des Kranken liegt. U. W. ist bei Minderjährigen der Geburtsort, bei Volljährigen der Ort, wo sie sich zuletzt ein Jahr lang aufgehalten haben. Die Departements dürfen aber einen Theil der Unterhaltungskosten auf den U. W. abwälzen und thun dies nach Anleitung einer Ministerialverfügung regelmäßig in der Art, daß sie von Gemeinden mit wenigstens 100 000 Fr. ordentlichen Einnahmen 33%, von solchen mit 50 000 Fr. 25% der Kosten erheben u. s. w. bis herunter zu den Gemeinden mit weniger als 1000 Fr. Einnahmen, welche nur 5% der Kosten zu erstatten haben.

Beschwerden wegen ungerechtfertigter Unterbringung in einer Anstalt erhoben worden seien, die sich sämmtlich als unbegründet erwiesen hätten, konnte sie doch nicht umhin, unterm 12. Februar 1869 eine Kommission zur Revision des Irrengesetzes einzusetzen, welche sich mit dem Sturz des Kaiserthums auflöste, aber bereits durch Verfügung vom 24. Oktober 1870 neu gebildet wurde. Ueber die Ergebnisse der Arbeiten dieser Kommission ist nichts bekannt geworden. Inzwischen legten Anfang 1870 die Deputirten Gambetta und Magnin dem gesetzgebenden Körper einen Gesetzentwurf vor, der zwar gleichfalls keinen Erfolg hatte, aber wegen seiner radikalen Bestimmungen bemerkenswerth ist. Er geht von dem Grundsatze aus, daß der Schutz der persönlichen Freiheit wichtiger ist als die Pflege der Gesundheit. Demgemäß sollen die Anstaltsvisitationen so gehäuft werden, daß mindestens alle vierzehn Tage eine stattfindet. Ueber die Aufnahme in eine Anstalt entscheiden Geschworene, vor denen der der Geisteskrankheit Beschuldigte durch einen Anwalt vertreten wird. Die Unterbringung kann nur mit $^3/_4$ der Stimmen beschlossen werden; gegen das Erkenntniß kann wegen Formfehlern Kassationsrekurs an das Gericht erster Instanz ergriffen werden. Die Entlassung erfolgt im gleichen Verfahren und außerdem auf die Gesundheitserklärung des Anstaltsarztes [91]).

§ 57. Das englische Recht [92]) ist in einer großen Reihe einzelner Gesetze enthalten, welche nach und nach die Angelegenheit in befriedigende Ordnung gebracht haben. Die Hauptgesetze sind 8 u. 9 Vict. c. 100 und 16 u. 17 Vict. c. 97. Jede Grafschaft und jede in gleichem Rang stehende Stadt hat eine Anstalt für arme und sicherheitsgefährliche Geisteskranke zu unterhalten. Zu den letzteren gehören namentlich diejenigen, welche in einem Strafproceß wegen Geisteskrankheit freigesprochen, in einer strafrechtlichen Voruntersuchung geisteskrank erfunden, oder unter Umständen ergriffen worden sind, welche auf Geisteskrankheit und verbrecherische Neigungen schließen lassen. Privatanstalten bedürfen einer jährlich zu erneuernden Konzession, welche in der Hauptstadt von der staatlichen Oberaufsichtsbehörde (commissioners in lunacy), in den Grafschaften, nach Einholung des Gutachtens jener Behörde, von den Quartalsitzungen der Friedensrichter ertheilt wird. Die Aufnahme in eine öffentliche Anstalt wird in gewissen Fällen durch zwei Friedensrichter oder den Minister des Innern, i. d. R. durch einen Friedensrichter, in dringenden Fällen durch den Ortsgeistlichen und den Armenaufseher angeordnet. Die Aufnahme in eine Privatanstalt darf nur auf Grund eines in bestimmter Form ausgestellten ärztlichen Zeugnisses erfolgen. Alle Anstalten unterliegen häufigen Inspektionen durch die staatliche Oberaufsichtsbehörde und durch die von den Quartalsitzungen der Friedensrichter ernannten Aufsichtskomités, welche Personen, die ohne genügenden Grund festgehalten werden, sofort entlassen können. Die Anstalten haben über ihre Pfleglinge Register zu führen und alle in deren Bestand vorkommenden Veränderungen mit den darauf bezüglichen Papieren der Oberaufsichtsbehörde mitzutheilen.

§ 58. Sehr unbefriedigend ist der Zustand des deutschen Rechts [93]), das noch der Einheitlichkeit entbehrt und in den Einzelstaaten nicht in Gesetzen, sondern in Verfügungen des Staatsoberhaupts und der Minister, in Anstaltsreglements u. dgl. enthalten ist. In allen Staaten bestehen öffentliche Anstalten, welche in den kleineren vom Staat selbst, in den größeren von den Kommunalverbänden unterhalten werden. Privatanstalten unterliegen der Konzessionspflicht, der nach § 30 der Gew.O. alle Krankenanstalten unterworfen sind. Ueber die Aufnahme und Entlassung der Kranken und über die Visitationen und Kontrolleinrichtungen gehen die Bestimmungen zu weit aus einander, als daß ein Ueberblick gegeben

91) Vgl. Pelmann, Ueber Irrengesetzgebung und das französische Irrengesetz, Zeitschrift für Psychiatrie, Bd. 31.

92) Vgl. Gneist a. O. und Finkelnburg a. a. O.; Zeitschrift für Psychiatrie, Bd. 20, Supplementheft; Bertrand a. a. O.

93) Vgl. Zeitschrift für Psychiatrie, Bd. 19, Supplementheft.

werden könnte. Obgleich sie theoretisch viel zu wünschen übrig lassen, scheint doch thatsächlich die persönliche Freiheit nirgends gefährdet zu sein. Es besteht somit kein unmittelbares Bedürfniß für die Erlassung eines deutschen Irrengesetzes. Dennoch dürfte sich die baldige Inangriffnahme eines solchen empfehlen, damit nicht, wenn sich erst einmal Besorgnisse verbreitet haben, die Angelegenheit unter sehr viel ungünstigeren Verhältnissen geordnet werden muß.

§ 59. Seit Ende der fünfziger Jahre sind in weiteren Kreisen die Einrichtungen bekannt geworden, welche in dem belgischen Städtchen Gheel für die Versorgung von Geisteskranken bestehen [94]). Daselbst nimmt seit langer Zeit eine große Zahl von Bürgern Irre in Kost und Wohnung, läßt sie am Familienleben theilnehmen und verwendet sie zur Arbeit. Die Stadt von 6000 Einwohnern beherbergt in dieser Weise 1000 Geisteskranke. Die meisten bezahlen jährlich nur 260 Fr. Pension, wozu noch eine nach dem Preis der Pension abgestufte Gebühr für ärztliche Behandlung kommt (für die Aermsten jährlich 12 Fr.). Der Staat hat die Verhältnisse eingehend geregelt: gefährliche Irre sind ganz ausgeschlossen, die Aufnahme von Kranken ist konzessionspflichtig, die Unterbringung derselben erfolgt durch Vermittlung eines staatlichen Placirungsbureaus, die Rechte und die Pflichten der Pfleger und der Pfleglinge sind genau umschrieben, die Kranken werden mindestens einmal wöchentlich von einem Arzt besucht, im Falle der Entweichung eines Irren hat der Pfleger die Kosten der Wiedereinfangung zu tragen u. s. w. Zugleich besteht in Gheel eine Irrenanstalt, in welcher die Kranken nach der Ankunft eine Zeitlang beobachtet werden, und welcher sie wieder überliefert werden, wenn sich ihr Zustand verschlimmert. Die Einrichtung löst das Problem, die Geisteskranken sehr viel billiger zu verpflegen, als dies in Anstalten möglich ist. Aber die eine Zeitlang verbreitete Meinung, daß sie anderswo nachgeahmt werden und die Anstalten entbehrlich machen könne, ist jetzt ziemlich allgemein aufgegeben. Die Einrichtungen in Gheel sind vom Staate nicht geschaffen, sondern nur geregelt worden. Die Stadt war ursprünglich ein Wallfahrtsort für Geisteskranke; die Einwohner machten aus der Beherbergung und Verpflegung der Wallfahrer eine Industrie und diese wurde dann zu einer dauernden Einrichtung. Wie Gheel nicht durch den Willen des Staats entstanden ist, wird auch kein anderer Staat etwas Aehnliches ins Leben rufen können.

IV. Anhang. Die Veterinärpolizei [95]).

§ 60. Die Veterinärpolizei beschäftigt sich mit denjenigen Krankheiten der Hausthiere (namentlich der Pferde, Rinder, Schafe, Schweine und Hunde), welche wegen ihrer Ansteckungsfähigkeit und ihrer verheerenden Wirkungen volkswirthschaftlich von besonderer Bedeutung sind, oder wegen ihrer Uebertragbarkeit auf die Menschen auch die menschliche Gesundheit gefährden. Die Krankheiten, welche aus diesen Gründen Gegenstand polizeilicher Thätigkeit sind, sind insbesondere die Rinderpest, der Rotz, die Lungenseuche, die Maul- und Klauenseuche, die Tollwuth u. s. w. Die polizeilichen Maßregeln können eingetheilt werden in solche, welche sich zu fortwährender Geltung eignen, solche, durch welche nach dem Ausbruch einer Seuche im Ausland der Gefahr der Einschleppung entgegenge-

94) H. de Varigny, Gheel, une colonie d'aliénés in der Révue des deux mondes Bd. 67. S. 633 ff. (1885); Zeitschrift für Psychiatrie, Bd. 20, Supplementheft; Foville a. a. O.; Bertrand a. a. O.

95) Röll, Die Thierseuchen, Wien 1881; Baranski, Veterinärpolizei, Wien 1881; Göring, Die Veterinärpolizeiverwaltung nach den reichsgesetzlichen Bestimmungen, Hirth's Annalen 1881, S. 809 ff.; Wengler, Die Viehseuchengesetzgebung Deutschlands, Erlangen 1881; Pütz, Das Reichsviehseuchenges. in Conrads Jahrb. XXXIX (1882) S. 48.

wirkt, und solche, mit welchen nach dem Ausbruch einer Seuche im Inland die Weiterverbreitung bekämpft werden kann.

Als dauernde Maßregel empfiehlt sich vor Allem die Vorschrift, daß die Viehbesitzer und die Thierärzte jeden Fall einer der in Betracht kommenden Krankheiten und selbst jeden Fall des Verdachts einer solchen Krankheit sofort der Behörde anzuzeigen haben. Ferner gehört hierher die Bestimmung, daß die zu Viehtransporten verwendeten Eisenbahnwagen nach jedem Gebrauch desinfizirt und daß Wanderheerden periodisch einer ärztlichen Untersuchung unterstellt werden müssen, und die ärztliche Ueberwachung der Viehmärkte und Viehausstellungen, mit welcher die Einrichtung verbunden werden kann, daß an jenen Vereinigungen nur Thiere theilnehmen dürfen, deren Gesundheit von der Behörde des Herkunftsorts bezeugt ist.

Die gegen die Einschleppung aus dem Auslande gerichtete Thätigkeit muß sich bemessen nach dem Grade der Verbreitung, welche die Krankheit im Auslande erlangt hat, nach der Entfernung, in welcher die verseuchten Orte von der Grenze liegen, und nach dem Eifer, mit welchem in dem ergriffenen Staat die Bekämpfung der Seuche betrieben wird. Die wichtigsten in Betracht kommenden Maßregeln sind die Feststellung und regelmäßige thierärztliche Ueberwachung des Viehstands im Grenzdistrikte, das Verbot von Viehmärkten u. dgl. ebendaselbst und das Verbot der Einfuhr von Thieren der von der Seuche ergriffenen Art, derjenigen andern Thierarten, welche das Kontagium gleichfalls zu verbreiten vermögen, und aller Gegenstände, welche von Thieren der erkrankten Art herrühren (Fleisch, Häute, Hörner, Därme, Dünger u. s. w.), oder möglicherweise mit ihnen in Berührung gekommen sind (Futter, landwirthschaftliche Geräthe).

Wenn endlich im Inlande eine Seuche ausgebrochen ist, kommen folgende, im Einzelnen nach der Gefährlichkeit der betreffenden Krankheit zu bemessende, Maßregeln in Frage:

1) Oeffentliche Bekanntmachung des Seuchenausbruchs, damit Jedermann die entsprechende Vorsicht walten läßt.

2) Absperrung der von der Seuche ergriffenen Stallungen, d. h. Verbot, aus denselben die erkrankten und krankheitsverdächtigen Thiere, sowie irgend einen der Gegenstände wegzubringen, deren Einfuhr untersagt wird, wenn eine Seuche im Ausland ausgebrochen ist. Wenn die Seuche eine größere Zahl von Stallungen einer Ortschaft ergriffen hat, kann die Ersetzung der Stallsperre durch eine Ortschaftssperre und ebenso die Ersetzung der letzteren durch eine Bezirkssperre nöthig werden. Bei besonders gefährlichen Seuchen (Rinderpest) kommt die Erstreckung der Orts- und Bezirkssperre auf den Personenverkehr in Betracht, d. h. die Bestimmung, daß der Austritt aus dem gesperrten Ort oder Bezirk nur mit besonderer Erlaubniß und nur nach vorheriger Desinfektion zulässig ist.

3) Tötung der erkrankten und der der Ansteckung verdächtigen Thiere, wenigstens wenn es sich um unheilbare oder nur selten heilbare Krankheiten handelt, wie Rinderpest, Rotz oder Tollwuth. Welche Thiere als verdächtig anzusehen sind, entscheidet sich nach dem Grad der Ansteckungsfähigkeit der Krankheit[96]. Je rücksichtsloser gegen die verdächtigen Stücke eingeschritten wird, um so größer ist die Sicherheit, daß nicht an den ersten Seuchenausbruch sich weitere Ausbrüche anreihen, die mit den der Tötung entgangenen Stücken noch viele andere dahinraffen. Selbstverständlich müssen die getöteten ebenso wie die gefallenen Thiere sorgfältig und in solcher Weise verscharrt werden, daß die Wiederausgrabung zum Zweck der Verwendung einzelner Theile der Leichen (Haut, Hörner) ausgeschlossen ist.

4) Entschädigung der Eigenthümer der auf polizeiliche Anordnung getöteten Thiere

96) Bei Rinderpest sind alle Thiere als verdächtig zu betrachten, welche mit erkrankten im gleichen Stall gestanden haben oder von den gleichen Personen gewartet worden sind; wenn erst eine größere Zahl von Stallungen eines Ortes ergriffen ist, alles Rindvieh des Ortes.

aus öffentlichen Mitteln. Es spricht hierfür, daß die Tötungen wenigstens zum Theil im öffentlichen Interesse stattfinden, und daß viele Erkrankungen verheimlicht werden, wenn mit der Tötung für den Eigenthümer der Verlust des Werths verbunden ist. Bei der Rinderpest ist Entschädigung auch für die gefallenen Thiere zweckmäßig, da sie i. d. R. den ganzen Viehstand der betroffenen Landwirthe vernichtet und dadurch die meisten in eine mit eigener Kraft nicht leicht zu überwindende Nothlage versetzt. Doch empfiehlt es sich, Entschädigung nur zu leisten, soweit der Pflicht zur Erkrankungsanzeige genügt worden ist, und den Eigenthümern nicht den ganzen ihnen zugegangenen Schaden zu ersetzen, da sie sich sonst nicht bemühen, dem Ausbruch und der Verbreitung einer Seuche nach ihren Kräften entgegenzuwirken[97]. Auf die Fragen, ob die Entschädigungen aus Mitteln des Staats oder eines Kommunalverbands zu gewähren sind, und in welchen Fällen statt öffentlicher Entschädigung die Umlegung der Beträge auf die Viehbesitzer des Staats oder von Theilen desselben (Zwangsversicherung) angezeigt ist, läßt sich nur antworten, daß je gefährlicher eine Seuche ist und je mehr daher kleinliche Sparsamkeit schaden kann, um so größer und leistungsfähiger der Verein sein muß, welchem die Entschädigungsleistung übertragen wird.

5) Desinfektion der von der Seuche ergriffenen Stallungen und der mit den Thieren in Berührung gekommenen Gegenstände und Vernichtung der nicht desinfizirbaren gleichartigen Gegenstände (Futter).

§ 61. Die Zunahme der Viehzucht und der Ausbau der Eisenbahnen haben in den letzten Dezennien den Viehverkehr sehr vermehrt und dadurch die Gefahr der Weiterverbreitung ansteckender Thierkrankheiten sehr gesteigert. In Folge dessen sind während dieser Zeit alle europäischen Staaten von häufigen und hartnäckigen Viehseuchen heimgesucht worden, namentlich von Rinderpest, die enorme Werthe vernichtet haben. Im Jahre 1845 soll Rußland durch diese Seuche eine Million Rinder verloren haben; von 1868—1877 kamen in Galizien 25 000 Stück, von 1861—1873 in Ungarn 166 000 Stück um. Im norddeutschen Bunde betrug der Verlust durch die im Gefolge des deutsch-französischen Kriegs ausgebrochene Rinderpest während der Jahre 1870 und 1871 10 224 Stück, in Großbritannien und Irland raffte dieselbe Seuche in den Jahren 1865 und 1866 ungefähr 500 000 Stück dahin und verursachte einen Schaden, der auf 80 Millionen Mark geschätzt wird. Diese Erfahrungen haben während der letzten Jahre fast alle europäischen Staaten zu einer sehr lebhaften gesetzgeberischen Thätigkeit auf dem Gebiet des Veterinärwesens veranlaßt.

Für das Deutsche Reich gilt dermalen ein Ges. v. 7. April 1869, Maßregeln gegen die Rinderpest betreffend, mit einer Novelle vom 21. Mai 1878, ein Ges. vom 25. Februar 1876, die Beseitigung von Ansteckungsstoffen bei Viehbeförderungen auf Eisenbahnen betreffend, und ein einem preußischen Ges. vom 25. Juni 1875 nachgebildetes Ges. vom 23. Juni 1880, die Abwehr und Unterdrückung von Viehseuchen betreffend; zu dem letzteren Gesetz gehören Ausführungsgesetze der Einzelstaaten. Oesterreich hat unterm 19. Juli 1879 ein Ges. über die Verpflichtung zur Desinfektion bei Viehtransporten auf Eisenbahnen und Schiffen erlassen und unterm 29. Februar 1880 zwei Gesetze, von denen eines die Abwehr und Tilgung der Rinderpest, das andere die Abwehr und Tilgung anderer Thierkrankheiten betrifft. Für die Schweiz ist auf das Bundesgesetz vom 8. Hornung 1872, für Großbritannien und Irland auf die unterm 16. April 1878 erlassene Contagious diseases (animals) act (41 u. 42 Vict. c. 74), für Frankreich auf

97) Aus dieser Erwägung kann statt des zum Ankauf neuer Thiere erforderlichen Betrags der Werth der getöteten oder gefallenen Thiere zur Zeit ihres Todes oder eine Quote dieses Werths gegeben, von Entschädigung für geringwerthige Thiere (Hunde), für Desinfektionsarbeiten und Materialien ganz abgesehen werden u. s. w.

ein Ges. vom 21. Juli 1881 zu verweisen. Alle diese Gesetze entsprechen mehr oder weniger den oben erörterten Grundsätzen; hervorzuheben ist, daß die englische Gesetzgebung, gestützt auf die durch die insulare Lage des Landes ermöglichte vollständige Grenzbewachung, die Bestimmung enthält, daß die Einfuhr von Rindvieh nur in gewissen Häfen zulässig ist, daß die eingeführten Thiere, abgesehen von wenigen Ausnahmsfällen binnen 14 Tagen am Ort der Ausschiffung geschlachtet werden müssen und daß die Vieheinfuhr aus vielen Ländern ganz verboten ist.

§ 62. Die Veterinärpolizeiverwaltung war bis in die neuere Zeit überall ein Nebenzweig der Medizinalverwaltung, wie die Thierarzneikunde ein Nebenzweig der medizinischen Wissenschaft vom Menschen war. Seit der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts fing die Thierheilkunde an, eine selbständige Wissenschaft zu werden; die Gründung der Thierarzneischulen in Lyon (1762), Alfort (1766) und Berlin (1790) war der Ausgangspunkt dieser Entwicklung. Die genannten und viele andre nach ihrem Vorbild gegründete Anstalten lieferten ein immer tüchtigeres Personal, aus welchem man dann seit dem Anfange des laufenden Jahrhunderts neben den ärztlichen Beamten Veterinärbeamte anstellte (Kreisthierärzte in Preußen seit 1817). Jetzt besteht in den meisten Staaten eine vollständige, den Medizinalbehörden koordinirte Hierarchie von Veterinärbehörden, welche in Frankreich in das Comité consultatif des épizooties (seit 1881), in Preußen in die technische Deputation für das Veterinärwesen (seit 1875), in Sachsen in die Kommission für das Veterinärwesen, und in Bayern und Baden in einen Ministerialreferenten ausläuft; in Preußen ressortirt die Veterinärpolizei wie in Frankreich vom Landwirthschaftsminister, während sie in den kleineren Staaten dem Minister des Innern zugewiesen ist.

Die Ausübung der thierärztlichen Praxis ist überall freigegeben, die Führung gewisser Bezeichnungen aber von der Erstehung einer Prüfung abhängig (so in Deutschland die Führung der Bezeichnung als Thierarzt gemäß Gew.O. § 29, in Frankreich die Führung des Titels vétérinaire gemäß Ministerialverfügung vom 10. Juli 1838), und die Verwendung im öffentlichen Dienst den geprüften Thierärzten vorbehalten.

VI.

Armenwesen[1].

Von

Edgar Loening.

Mohl, P.W. I, § 53 u. ff.; Rau II, § 324 u. ff. (an beiden Orten auch Angabe der reichen älteren Literatur). Stein, H., S. 796 u. ff.; Martin-Doisy, dictionnaire d'économie charitable 4 Bde., 1856. De Gérando, de la Bienfaisance publique, 4 Bde. 1839 (deutsch in Auszügen von Buß, 1843). Vogt, Armenwesen 2 Bde., 1853; Congrès international de Bienfaisance 1856 (2 Bde., Brüssel 1857), 1857 (2 Bde., Frankfurt 1858). Emminghaus, das Armenwesen und die Armengesetzgebung in den europäischen Staaten 1870.

I. Die Armuth, die Gesellschaft und der Staat.

§ 1. In dem engsten Zusammenhang mit den großen socialen Problemen, deren Lösung zu den schwierigsten und bedeutungsvollsten Aufgaben der Gegenwart gehört, stehen Armenpflege und Armenpolizei. Nicht als ob das Armenwesen eine unserer Zeit eigenthümliche Erscheinung wäre. Die Armuth ist vielmehr so alt wie das wirthschaftliche Leben der Menschen und sie wird aller Voraussicht nach auch so lange währen, als es ein wirthschaftliches Leben der Menschen giebt. Sie ist untrennbar verknüpft mit der menschlichen Gesellschaft und alle Pläne, die von ihrer Verwirklichung eine völlige Beseitigung der Armuth und des wirthschaftlichen Elends versprechen, werden so lange Utopien bleiben, als die menschliche Natur umzugestalten nicht gelingt. Die Armuth kann beschränkt, ihr Elend kann gelindert, ihre Wirkungen können abgeschwächt werden, aber es ist Selbsttäuschung und Verblendung, auf eine Zeit zu hoffen, in der es keine Armuth mehr gebe. Keine menschliche Einrichtung vermag die Verschiedenheit der körperlichen, moralischen und geistigen Kräfte der Einzelnen aufzuheben und auszugleichen oder die daraus entspringenden Folgen zu verhindern. Es ist hier nicht der Ort, in eine Prüfung der utopistischen Ideen, welche eine Beseitigung der Armuth sich zum Ziele gesetzt haben, einzutreten. Es kann hier nur hervorgehoben werden, daß alle diese Ideen auf einer Verkennung der, trotz aller Entwicklung, ihrem Wesen nach unveränderlichen Natur des Menschen beruhen und deshalb unausführbar sind. So groß die Wirkung dieser Ideen auch auf die geistige und wirthschaftliche Entwicklung gerade unserer Zeit ist, so können sie doch bei der wissenschaftlichen und der praktischen Behandlung des Armenwesens nur insoweit in Betracht kommen, als sie auf die Elemente und Zustände, mit denen es das Armenwesen zu thun hat, einwirken,

1) Die Thätigkeit des Staats und der staatlichen Verbände auf dem Gebiete des Armenwesens wird häufig in Maßregeln der öffentlichen Armenpflege und in Armenpolizei eingetheilt. Unter Armenpolizei werden dann diejenigen Maßregeln der Armenpflege verstanden, welche unter Anwendung von Zwang gegen Personen durchgeführt werden, während Armenpflege im engern Sinne nur die pflegende und fördernde Thätigkeit bezeichnet. So wichtig dieses Moment in juristischer Beziehung ist, so erscheint es doch für diese Abhandlung zweckmäßiger, die Maßregeln der Armenpolizei in Verbindung mit der Armenpflege im engern Sinne zu behandeln, um den sachlichen Zusammenhang nicht zu zerreißen. Nach der älteren Terminologie gehört überhaupt die gesammte Lehre von der öffentlichen Armenpflege der sog. Polizeiwissenschaft an. Vgl. Mohl, P.W. I, §§ 46, 53 u. ff.; Rau II, § 324 u. ff.

nicht aber kann in ihnen ein Weg erkannt werden, der zur Lösung der Armenfrage führt. Die große Bedeutung, welche die Armenfrage für die Gegenwart erlangt hat, besteht aber nicht darin, daß heute die Zahl der unterstützungsbedürftigen Armen eine weit größere wäre im Verhältniß zu der Gesammtbevölkerung als in früheren Jahrhunderten. Es gab wohl Zeiten, wo das Verhältniß ein noch weit ungünstigeres war als es in der Gegenwart ist — es fehlt an statistischen Angaben, die genau genug sind, um auf sie einen Schluß zu gründen. Aber das, was unsere Zeit von der Vergangenheit unterscheidet und worin ihr schweres Gebrechen liegt, besteht darin, daß die Zahl derer, die in *Gefahr schweben*, der Armuth zu verfallen, in ungeheurem Maße gewachsen ist und immer mehr zu wachsen droht. Die moderne Industrie und der Fabrikbetrieb haben eine sociale Klasse hervorgerufen, die in allen Culturländern schon heute einen bedeutenden Bruchtheil der Gesammtbevölkerung bildet. Die Existenzmittel der meisten Mitglieder dieser Klasse sind so gering, daß sie gerade nur zur Fristung des Lebens ausreichen, sie sind aber zu gleicher Zeit so unsicher, daß die Möglichkeit, in völlige Erwerbslosigkeit und damit in Armuth zu verfallen, immer vorhanden ist. Die schweren und umfassenden Aufgaben und Pflichten, welche die sogen. „sociale Frage" der Gesellschaft und dem Staate der Gegenwart stellen, gehören nicht unmittelbar dem Armenwesen an, aber es bedarf kaum der Hindeutung, wie tief die sociale Frage und die Versuche zu ihrer Lösung auf das Armenwesen einwirken. Ist deshalb auch an dieser Stelle auf die sociale Frage nicht des Näheren einzugehen (vgl. Handbuch, Bd. I, Abh. III, Bd. II, Abh. XIX), so wird doch im Folgenden häufig auf sie Bezug zu nehmen und ihre Einwirkungen auf Armengesetzgebung und Armenpflege nachzuweisen sein.

§ 2. *Armuth* im technischen Sinne des Wortes liegt dann vor, wenn die zur Erhaltung der Existenz nothwendigen wirthschaftlichen Mittel nicht vorhanden sind und nicht erworben werden können. Von der Armuth (indigence) ist die *Dürftigkeit* (pauvreté) zu unterscheiden, der Zustand, bei dem die Mittel zum nothwendigsten Lebensunterhalt wohl vorhanden sind, aber nicht hinreichen zur Befriedigung der aus den individuellen und gesellschaftlichen Verhältnissen entspringenden Bedürfnisse. Die *Dürftigkeit* ist in der Regel nur ein individueller Zustand, aus dem der Einzelne, so gut es seine Kräfte ihm erlauben, sich zu befreien hat, ohne auf eine Mithilfe der Gesellschaft oder des Staats einen Anspruch zu haben. Gelingt dem Einzelnen es nicht, sich aus der Dürftigkeit herauszuarbeiten, so hat er seine Ansprüche an Lebensgenuß herabzusetzen und dieselben in Uebereinstimmung zu bringen mit den Mitteln, die ihm zur Befriedigung seiner Bedürfnisse zu Gebote stehen. Nur da, wo der Staat von dem Einzelnen verlangt, daß er seine ganze Kraft dem Staate widme und die Arbeit für den Staat zu seinem Lebensberuf mache, muß der Staat nicht nur seinen Dienern die Mittel zum nothwendigen Lebensunterhalt gewähren, sondern er muß sie aus Gründen der Gerechtigkeit wie im eigenen Interesse auch der Dürftigkeit überheben und ihnen eine ihrer staatlichen und gesellschaftlichen Stellung angemessene Lebensführung ermöglichen.

§ 3. Aus dem Zustand der *Armuth* aber kann der Einzelne sich ohne Hilfe anderer Personen nicht befreien. Er bedarf dieser Hilfe, ohne welche er aus Mangel an Existenzmitteln, die er nicht besitzt und nicht erwerben kann, dem Tode entgegengehen muß. Der Armuth kommt das Mitleid und die Pflicht der Nächstenliebe entgegen, die gebieterisch fordern, dem Mitmenschen Hilfe zu reichen, der in Gefahr ist, aus Mangel an Existenzmitteln umzukommen. Mag auch auf niederen Culturstufen dieses im innersten Gefühlsleben des Menschen wurzelnde Gebot sich nur auf Familien- und Stammesgenossen bezogen haben — bei allen Völkern, die eine höhere geistige und wirthschaftliche Cultur errungen haben, erstreckt sich das Gebot auf alle Mitmenschen. Indeß der Einzelne, der dem in ihm lebenden Gebote der Nächstenliebe gehorcht, vermag doch nur in einzelnen Fällen die äußersten Folgen der Armuth zu verhüten. Seine Hilfe kann nur eine vereinzelte, zufällige

und vorübergehende sein, sie kann im besten Falle einzelne Arme vor dem Untergang retten. Aber der Einzelne kann nicht der Armuth als einem Gebrechen des Volkslebens entgegentreten, er kann nicht die Quellen der Armuth verstopfen. Je größere Ausdehnung die Armuth gewonnen, um so mehr kann auch Abhilfe nur kommen von der Vereinigung der Kräfte der Einzelnen. Nicht an die Stelle des Einzelnen, aber ihm zur Seite muß die Gesellschaft treten, welche die Kräfte der Einzelnen in freier Vereinigung sammelt und die Aufgaben, die der Einzelne nicht zu lösen vermag, übernimmt. Während im Alterthum die Armuth im Wesentlichen der Privatwohlthätigkeit der Einzelnen überlassen blieb, waren es seit dem Sieg des Christenthums die Kirche und die christliche Gesellschaft, welche, dem Gebote der werkthätigen Liebe folgend, durch Almosengeben und Krankenpflege die Welt von dem Uebel der Armuth zu befreien suchten. Indeß die Erfahrung hat erwiesen, daß auch die Kirche und die unter dem Einfluß der Kirche stehende Gesellschaft nicht im Stand sind, der Armuth zu steuern. Vielfach hat die Kirche in Verkennung der wirthschaftlichen und socialen Bedeutung der Armuth durch ihre Thätigkeit die Armuth vermehrt statt vermindert. Aber selbst dann, wenn die Gesellschaft in richtiger Erkenntniß des Uebels sich an der Bekämpfung der Armuth betheiligt, fehlen ihr die materiellen und die rechtlichen Mittel, um die Armenpflege ihrem ganzen Umfange nach zu übernehmen und um die Wege, die zur Verarmung führen, zu versperren. Seit dem Ausgang des Mittelalters haben alle civilisirten Staaten in der Armenpflege eine der wichtigsten staatlichen Aufgaben erkannt und eine mehr oder minder umfassende Thätigkeit neben dem Einzelnen, neben der Kirche und der Gesellschaft auf dem Gebiete der Armenpflege und der Armenpolizei entfaltet. Freilich ist diese Ausdehnung der staatlichen Thätigkeit nicht unbestritten geblieben und noch neuerdings wird — und zwar von sehr verschiedenen Seiten — das Recht und die Pflicht des Staates, an der Armenpflege sich zu betheiligen, bestritten. Die katholische Kirche — gestützt auf ihre unleugbaren, großen Verdienste um die Pflege der Armen und Kranken — fordert die Beseitigung der staatlichen Armenpflege und erblickt in der Wiederherstellung der kirchlichen Armenpflege allein die Gewähr für das Heil der Zukunft. Der Staat habe nur die Aufgabe, durch eine den kirchlichen Principien angepaßte Socialgesetzgebung und durch Unterstützung und Aufmunterung den Bestrebungen der Kirche zur Seite zu stehen[2]). Auch von anderer Seite wird dem Staate die Fähigkeit und deshalb die Befugniß bestritten, die Armenpflege zu übernehmen. Jede Staatsarmenpflege vermindere nicht nur die Armuth nicht, sondern vermehre sie sogar. Sie lege dem Staat jedenfalls unerschwingliche Lasten auf. Während sie die unteren Klassen der Bevölkerung durch die Aussicht auf Staatsunterstützung zu Verschwendung, Trägheit u. s. w. veranlasse, führe sie in ihrer Ausführung Härte und Grausamkeit für die Armen mit sich. Die Staatsgewalt habe Aufgaben, deren Lösung erfahrungsmäßig andern Kräften besser gelinge als ihren Organen, nicht zu übernehmen; zu diesen Aufgaben gehöre aber die Armenpflege[3]). In der That kann nicht geleugnet werden, daß die öffentliche, vom Staat ausgeübte oder angeordnete Armenpflege häufig mit großen Uebelständen verbunden ist und daß die staat-

---

2) So z. B. *Ratzinger* in seiner verdienstvollen Schrift: Geschichte der kirchlichen Armenpflege (2. Aufl. 1884) S. 541 u. ff. Auch auf protestantischer Seite werden nicht selten derartige Ansichten laut. Sie wurden hier namentlich vertreten von dem verdienstvollen Th. *Chalmers*. Christian and civic Economy of our large towns 1821; On the sufficiency of the parochial system without a poor rate for the right management of the poor 1841 (deutsch bearbeitet von O. v. Gerlach, Die kirchliche Armenpflege 1847). Auf demselben Boden steht auch der Artikel Armenpflege von *Hahn* in der Realencyclopädie für protestantische Theologie (herausgegeben von Herzog, 2. Aufl. 1877) I, 648 u. ff. und die dort angeführte Literatur.

3) *Naville*, de la charité légale (1836) II, 40. Auf demselben Standpunkt steht *Emminghaus*, das Armenwesen und die Armengesetzgebung in den europäischen Staaten (1870), S. 21, wenn er auch zugeben muß, daß die Staatsgewalt sich meist noch nicht der Aufgabe entziehen könne, das Armenwesen zu einem Gegenstand der Gesetzgebung zu machen.

liche Armengesetzgebung keineswegs schon völlig befriedigende Resultate erzielt hat. Wer aber das Recht und die Pflicht des Staates zur Armengesetzgebung und Armenpflege bestreitet, übersieht, daß der Staat diese Aufgabe nur übernommen hat, weil die Kirche und die Gesellschaft allein nicht im Stande waren, sie zu lösen. Der Staat und seine Organe, die Gemeinden, treten nur soweit ein, als die freie Thätigkeit der gesellschaftlichen Kräfte nicht ausreicht, und soweit es sich um Aufgaben handelt, die überhaupt nur durch die staatliche Zwangsgewalt gelöst werden können. Die Mängel, welche der öffentlichen Armenpflege vorgeworfen werden, sind theils solche, welche nicht nothwendig mit ihr verbunden sein müssen, die also nicht gegen das Prinzip, sondern nur gegen dessen Ausführung in einzelnen Fällen sprechen. Theils sind es allerdings Mängel, welche von der staatlichen Armenpflege nur schwer zu trennen sein dürften. Hierher gehört vor Allem die bureaukratische Behandlung der Armenangelegenheiten und die Ungerechtigkeit in der Vertheilung der Armenlast. Es wird weiterhin von diesen Mängeln der Armenpflege noch die Rede sein müssen. Aber hier muß schon hervorgehoben werden, daß auch diese Mängel, wenn nicht völlig beseitigt, so doch abgeschwächt werden können und daß eine öffentliche Armenpflege, selbst wenn sie mit diesen Mängeln behaftet ist, solange unentbehrlich erscheint, als nicht die Gesellschaft den Anforderungen, die der Staat an die Armenpflege stellen muß, Genüge zu leisten vermag. Auch darf nicht übersehen werden, daß die von Korporationen und Vereinen geübte Armenpflege von den an der öffentlichen Armenpflege gerügten Mängeln keineswegs immer frei ist, während ihr außerdem noch alle jene Nachtheile anhaften, die mit jeder freien Thätigkeit der Gesellschaft verbunden sind.

§ 4. Der Beruf und die Verpflichtung des Staates, die Armenpflege theils selbst auszuüben, theils durch seine Gesetzgebung zu organisiren und zu regeln, ergeben sich demnach daraus, daß die Einzelnen wie die Gesellschaft nicht im Stande sind, den Anforderungen Genüge zu leisten, welche das Pflichtbewußtsein civilisirter Völker in Bezug auf die Unterstützung verarmter und in Noth gerathener Mitmenschen stellt. Der Staat ist eben nicht nur eine Rechtsgemeinschaft, sondern er ist eine Lebensgemeinschaft des Volkes und seine Aufgabe ist es, die organisirte Gesammtkraft des Volkes überall da zu verwerthen, wo die nationalen Zwecke des Volkslebens nicht durch die freie Thätigkeit der Einzelnen und der Gesellschaft erreicht werden können [4]). Es ist deshalb auch nicht richtig, die staatliche Armenpflege als eine nothwendige Folge aus der staatlichen Aufgabe, die Rechtsordnung aufrecht zu halten, hinzustellen. Man sucht in der Regel die staatliche Armenpflege mit der Behauptung zu begründen, daß der Staat den nothwendigen Schutz des Eigenthums weder thatsächlich noch rechtlich handhaben könne, wenn er nicht jeden seiner Angehörigen vor dem Untergang aus Mangel an Existenzmitteln schütze. Die Giltigkeit und die Wirksamkeit der Strafgesetze höre auf, weil und wenn Nothstand eingetreten sei [5]). Indessen hat der Staat einerseits auch in früheren Jahrhunderten, als er die Armenpflege ausschließlich der privaten Thätigkeit überließ, für einen genügenden Schutz des Eigenthums Sorge getragen, und andererseits würde consequenterweise der Staat nur diejenigen vor dem Hungertod zu erretten haben, von denen er eine Störung der Eigenthumsordnung zu befürchten hätte, seine Fürsorge aber gerade auf die hilfsbedürftigsten Armen, auf die Kinder, die Greise, die Kranken, nicht erstrecken dürfen, da von diesen eine Verletzung der Strafgesetze nicht zu besorgen ist.

Da der Staat nur subsidiär, nur soweit die Thätigkeit der Einzelnen und der Gesellschaft nicht ausreicht, die Armenpflege auszuüben hat, so wird die Rolle des Staates im Armenwesen eine wechselnde sein, je nach der Ausdehnung und dem Erfolg, welche die Privatarmenpflege zu gewinnen weiß. Immer aber wird es Aufgabe des Staates sein, die private Wohlthätigkeit zu beaufsichtigen, damit dieselbe nicht durch verkehrte Ausübung die Armuth befördere, statt ihr abzuhelfen. Der Staat hat, soweit dies nothwendig erscheint, der privaten Wohlthätigkeit die Wege zu weisen und schädliche Auswüchse mit seiner Zwangsgewalt zu beseitigen.

4) Hiermit befindet sich im Wesentlichen in Uebereinstimmung G. Cohn in seiner Abhandlung über Arbeit und Armuth, Volkswirthschaftliche Aufsätze (1882) S 402 u. ff. Dort auch S. 383 u. ff. eine Kritik einer Reihe anderer Theorien, welche die öffentliche Armenpflege zu begründen suchen.

5) So Mohl, P.W. I, § 53. Neuerdings auch Platter, Recht der Existenz (1880).

II. Geschichte der Armengesetzgebung.

§ 5. Eine systematische Organisation des Armenwesens durch den Staat und seine Gesetzgebung ist in den europäischen Staaten erst in der Neuzeit durchgeführt worden. Im Alterthum und im Mittelalter finden sich nur vereinzelte staatliche Maßregeln und Anfänge einer öffentlichen Armenpflege. Nur die athenische Demokratie hatte den Grundsatz aufgestellt und ausgeführt, daß alle arbeitsunfähigen Bürger, die kein ausreichendes Vermögen besitzen, von dem Staat eine Unterstützung erhalten, die ihnen und ihrer Familie den Lebensunterhalt ermöglicht. Schon Pisistratus hatte eine öffentliche Unterstützung derjenigen eingeführt, welche im Kriege verstümmelt worden waren und kein zum Lebensunterhalt ausreichendes Vermögen besaßen. Später wurde der Anspruch auf Unterstützung aus Staatsmitteln allen Bürgern gewährt, welche wegen körperlicher Gebrechen oder Schwäche ihren Unterhalt zu erwerben unfähig waren (ἀδύνατοι) und weniger als drei Minen (ca. 240 M.) Vermögen besaßen. Sie erhielten ursprünglich einen, später zwei Obolen (ca. 10, bezw. 20 Pf.) täglich. Die Unterstützung wurde nur auf die Zeit einer Pritanie, d. h. auf 35, bez. 36 Tage gewährt und mußte dann von Neuem verliehen werden. Sie wurde von dem Rath der Fünfhundert nach vorheriger Prüfung ertheilt. Jeder Bürger konnte gegen die Ertheilung Einrede erheben. Da der gewöhnliche Tagelohn in Athen sowohl zur Zeit des Peloponnesischen Krieges wie auch in späterer römischer Zeit zwei bis drei Obolen täglich betrug, so ergibt sich, daß der athenische Staat die Verpflichtung übernommen hatte, allen denen seiner Bürger, die nicht erwerbsfähig waren und kein genügendes Vermögen besaßen, eine gesicherte Existenz zu gewähren und sie von der Privatwohlthätigkeit unabhängig zu stellen. Freilich darf hierbei nicht übersehen werden, daß selbst die athenische Demokratie, wie alle Demokratien des Alterthums, nur eine Aristokratie der Freien war, der die rechtlose Masse der Sklaven gegenüberstand. Es waren nicht sowohl die Ideen der Humanität und Nächstenliebe, aus welchen diese Einrichtung entsprang, als die antike Staatsauffassung. Wie der Einzelne nur als Glied des Staates betrachtet wird und im Dienste des Staates allein zur wahren Sittlichkeit gelangen kann, so muß der Staat ihm auch nöthigenfalls die Mittel gewähren, um ein Leben zu führen, das eines Bürgers von Athen würdig ist [6]). Dagegen gehörten der Armenpflege nicht an weder die Kornspenden noch das Theorikon, das als Ersatz für das ursprünglich freie, dann verpachtete Theater gewährt wurde, noch die auf Staatskosten erfolgte Erziehung der Waisen derjenigen Bürger, welche im Kriege ihren Tod gefunden hatten. Es waren Bürgerrechte, Ansprüche, welche jedem Bürger, reich oder arm, zukamen. Wenn sie auch den Armen den Unterhalt erleichterten, wenn sie auch von den Wohlhabenden häufig nicht geltend gemacht wurden, so wurde dadurch doch ihr rechtlicher und politischer Charakter nicht geändert.

§ 6. Athen ist der einzige Staat des Alterthums, in welchem eine staatliche Armenpflege wenigstens der Bürger organisirt war. In Rom finden wir zwar schon frühe einzelne Maßregeln, welche die Unterstützung der ärmeren Bürger zum Zweck hatten. Für das

6) Vgl. insbesondere Lysias, oratio pro invalido; Böckh, Staatshaushalt der Athener, 2. Aufl., I, 342 u. ff.

Hauptnahrungsmittel des römischen Volks, für Getreide, Sorge zu tragen, betrachtete der Staat schon in republikanischer Zeit als seine Aufgabe. Seit den Gracchen (die erste Lex frumentaria ward von C. Gracchus im Jahre 123 v. Chr. beantragt) beginnt der Staat die Bürgerschaft zu unterhalten zunächst durch Verkauf des Getreides unter dem Preise, dann durch ganz freie Lieferung desselben. Die Kosten dieser Getreidespenden nahmen freilich bald eine solche Ausdehnung an, daß Cäsar eine Beschränkung eintreten lassen mußte. Die Zahl der zum Empfang Berechtigten ward fixirt, zuerst auf 150 000; dann unter Augustus auf 200 000, so daß nur die durch Aussterben der in den Listen verzeichneten Personen frei gewordenen Stellen wieder besetzt wurden. Da die Bedingungen für die Aufnahme in die Listen nur das volle Bürgerrecht und die Ansässigkeit in Rom waren, so hatte die Getreidevertheilung immer nur den Charakter einer politischen Maßregel und hat nur indirekt auf das Armenwesen einwirken können. Freilich mußte diese Einwirkung eine höchst ungünstige sein, da durch die Frumentationen die Trägheit und Arbeitsscheu der römischen Bürger vom Staat sanktionirt wurden und die Verarmung der Bevölkerung in der schlimmsten Weise eine Förderung fand [7]. Den Charakter eigentlicher Armenanstalten tragen dagegen die von Nerva begründeten, von Trajan ausgeführten Alimentationen, Stiftungen, die den Zweck hatten, durch Unterstützung der Eltern und Versorgung der Waisen die Eheschließungen zu befördern. Wahrscheinlich dienten sie auch zur Darleihung von Kapitalien zu billigen Zinsen. Diese Stiftungen waren auch nicht auf die Stadt Rom beschränkt, sie waren über ganz Italien ausgebreitet und erhielten ihre Fonds aus der kaiserlichen Kasse bewilligt. In den Provinzen wie in Italien existirten nach dem Vorbilde der kaiserlichen Alimentationen zahlreiche Privatstiftungen der Art, die unter staatlicher Aufsicht standen [8].

Waren demnach die staatlichen Anstalten für die Armenpflege in der antiken Welt nur geringfügige, so darf nicht übersehen werden, daß die große Masse der unteren Bevölkerung aus Sklaven bestand, für welche der Herr zu sorgen hatte. Mag das Loos der alten und kranken Sklaven auch häufig hart genug gewesen sein, so waren sie doch durch die Unfreiheit der öffentlichen Armenpflege entzogen.

§ 7. Mit dem **Sieg des Christenthums** beginnt eine neue Epoche in der Geschichte der Armenpflege. Schon die jüdischen Religionsbücher, wie insbesondere die mosaische Gesetzgebung, hatten die Mildthätigkeit gegen die Armen als ein göttliches Gebot verkündet. Wie Jedermann in Israel alles Land nur zu Lehn habe von Gott, der das Volk aus Aegypten geführt und der der alleinige Herr über das Land und das Volk sei, so habe auch Jedermann die Pflicht, dem Dürftigen zu leihen von dem, was ihm Gott geliehen [9]. Diese Auffassung, daß der Wohlhabende für die Nutznießung, die ihm Gott an Hab und Gut gewährt, den Armen Gaben zu reichen habe, ging auch in das Christenthum über und ward von der Kirche noch weiter ausgebildet. Der Mensch soll von seinem Besitz, der nicht sein Eigenthum, sondern Gottes sei, andern Schuldnern Gottes, den Armen, geben, damit sie und die Almosen, die er vertheilt, ihm die Gnade Gottes erwerben. Wie die Kirche das Kirchengut als das den Armen gehörige Gut zu bezeichnen liebte, so stellte sie auch an die Gläubigen die Anforderung, sich des Ueberflusses zu entäußern und den Armen zu geben, worauf diese nach Gottes Gebot einen Anspruch haben [10]. In der römischen Kirche

7) Vgl. Marquardt, römische Staatsverwaltung II (1876), S. 106 ff.

8) Vgl. Marquardt a. a. O., S. 137 u. ff. Ueber die Organisation auch Hirschfeld, Untersuchungen auf dem Gebiete der römischen Verwaltungsgeschichte I (1877), S. 114 u. ff.

9) Ueber die mosaische Gesetzgebung und die Einrichtungen des Jubel- und Sabatsjahrs vgl. Ewald, die Alterthümer des Volkes Israel (1866), S. 492 u. ff.; W. Steiner in dem Bibellexikon (herausgegeben von Schenkel) VII, 408 u. ff.; ferner Moreau-Christophe, du problème de la misère et de sa solution chez les peuples anciens et modernes (1851) II, 3—70.

10) Ueber die Ansichten der Kirchenväter und der kirchlichen Schriftsteller des Mittelalters vgl. Moreau-Christophe II, 263 u. ff; Ratzinger a. a. O., S. 160 u. ff., 288 u. ff.; Bren-

trat dann bald der Zweck der Unterstützung, die Erhaltung des Nächsten, zurück, gegen die Verdienstlichkeit der Gabe, der Entäußerung des Ueberflusses. Diese Auffassung der Wohlthätigkeit, die mehr um Gottes Willen als um der Armen Willen ausgeübt wird, steigerte zwar die Gaben, ließ dagegen ihre Vertheilung außer Acht. Es kam nicht sowohl darauf an, die Armuth zu lindern und womöglich ihren Eintritt zu verhindern, als durch gute Werke sich selbst die Gnade Gottes zu erwerben. Von diesem Gesichtspunkt aus war es ganz folgerichtig, daß die Kirche nicht nur durch ihre Gebote die Ertheilung von Almosen vorschrieb, sondern daß die Kirche auch die gesammte Armenpflege als ein ihr gehöriges Gebiet in Anspruch nahm [11]. Die von den Bischöfen seit der ältesten Zeit geübte und organisirte Armenpflege rief schon im 4. Jahrhundert die Gründung von Armen- und Krankenhäusern jeglicher Art hervor, die theils von der Kirche selbst errichtet, theils von den Kaisern und Privatpersonen auf Veranlassung der Kirche gestiftet wurden und unter kirchlicher Verwaltung und Aufsicht standen. Aus dem Orient verbreiteten sich diese Anstalten im 5. und 6. Jahrhundert auch in dem westlichen Europa.

§ 8. Während im oströmischen Reich die Kaiser die Rechtsverhältnisse dieser Anstalten in zahlreichen Gesetzen ordneten und den Bischöfen die Aufsicht über dieselben gesetzlich übertrugen, war es im Abendland **Karl der Große**, der in seinem ungeheuren Reiche ein geordnetes System der Armenpflege einzuführen suchte. Getragen von der Idee, daß er das christliche Reich auf Erden zu verwirklichen habe, erließ er zunächst an die Kirchen und Klöster das Gebot, den Zehnten im Dienste der öffentlichen Wohlthätigkeit zu verwenden. Ferner richtete er auf den Beneficialgütern eine eigene gesetzliche Armenpflege ein und befahl allgemein den Grundherren, Sorge zu tragen, daß keiner der auf ihrem Grund und Boden sitzenden Hintersassen aus Mangel an Existenzmitteln verkomme. Er erhob die in der herrschenden Rechtsanschauung längst bestehende Verpflichtung der Grundherren zur Armenpflege zu einer gesetzlichen Verpflichtung [12]. Indeß nach dem Tode des großen Kaisers verfiel auch die von ihm begründete Organisation der Armenpflege und, wenn seine Gebote auch später mehrfach wiederholt worden sind, so fehlte es doch dem durch das Lehnswesen aufgelösten mittelalterlichen Staat an der Kraft und an den Organen, um eine allgemeine gesetzliche Armenpflege zur Durchführung zu bringen. Die Armenpflege blieb der Kirche und den kleineren Kreisen überlassen, in welchen sich die mittelalterliche Gesellschaft gliederte. In der unfreien Hofgenossenschaft der Hörigen hatte der Grundherr im Falle der Noth für den Unterhalt seiner unfreien Arbeiter Sorge zu tragen, ohne daß es freilich ein rechtliches Mittel gegeben hätte, den Herrn, der seiner Pflicht nicht freiwillig nachkommen wollte, hierzu anzuhalten. In den Genossenschaften der Freien, mochten sie nun Adelskorporationen oder Gilden städtischer Patrizier oder Handwerkergilden und Zünfte sein, war die Verpflichtung zu gegenseitiger Unterstützung in Noth und Krankheit ein Hauptzweck der Vereinigung. Für alle diejenigen aber, die nicht in einer Genossenschaft im Falle der Noth und der drohenden Verarmung einen Rückhalt fanden, bot die Kirche ein Asyl dar in den zahlreichen Klöstern und Kranken- und Armenhäusern. Der Staat erließ höchstens vereinzelte Verbote gegen die Bettelei, ohne daß er die Mittel gehabt hätte, diese Verbote zur Durchführung zu bringen [13].

§ 9. Der mittelalterliche Staat hatte seine Aufgabe beschränkt auf Schutz gegen

tano, Arbeiterversicherung gemäß der heutigen Wirthschaftsordnung (1879), S. 35 u. ff., Uhlhorn, die christliche Liebesthätigkeit in der alten Kirche (2 Aufl. 1882) S. 271 u. ff.

11) Vgl. Löning, Geschichte des deutschen Kirchenrechts (1878) I, 315; II, 242 u. ff., 648 u. ff.; Uhlhorn a. a O. S. 280 u. ff.

12) Vgl. v. Inama-Sternegg, deutsche Wirthschaftsgeschichte (1879) I, 351, 391 u. f.

13) Ueber die Armenpflege im Mittelalter vgl. Ratzinger, S. 188—431; Moreau-Christophe II, 345—462; III, 337 u. ff.; Monnier, histoire de l'assistance publique (3. édit 1866), S. 139—448 (die beiden letzteren Werke beschäftigen sich fast ausschließlich mit Frankreich); Brentano, S. 41 u. ff.; Uhlhorn, die christliche Liebesthätigkeit im Mittelalter (1884). Ueber die Zeit des Verfalls insbes. S. 334 u. ff., 431 u. ff.

Außen und auf Aufrechthaltung der Rechtsordnung im Innern, und selbst diese Aufgaben vermochte er nur unvollkommen zu erfüllen. Erst als im 15. Jahrhundert, zuerst in den Städten, die moderne Staatsidee sich geltend zu machen begann, ward auch das Armenwesen wieder in den Kreis der staatlichen Aufgaben gezogen. Die Kirche verweltlichte mehr und mehr, die Armen- und Krankenanstalten wurden, wenn nicht ihrem Zweck entzogen, doch zum großen Theil den weltlichen Zwecken des Clerus dienstbar gemacht. Die Masse der Armen, der Bettler und Landstreicher war eine so große geworden, daß die polizeilichen Vorschriften gegen dieselben vermehrt und verschärft werden mußten, ohne doch den gewünschten Erfolg zu erzielen. Die weltliche Obrigkeit ward durch die Verhältnisse dazu gedrängt, Bestimmungen über die Armenpflege zu erlassen und eine Aufsicht über dieselbe einzuführen. In den deutschen Städten findet sich schon in der ersten Hälfte des 15. Jahrhunderts eine städtische Almosenpflege eingeführt, so in Frankfurt a. M. 1437. Dort ward 1486 bestimmt, daß nur denen Almosen gegeben werden solle, welche acht Jahre Bürger seien. Da der Bettel nicht ganz zu unterdrücken war, so sollten nur diejenigen zu betteln befugt sein, die von dem städtischen Armenpfleger die Erlaubniß dazu erhalten haben (1488)[14]. In andern Städten war das Betteln nur den einheimischen Bettlern erlaubt, den fremden verboten, so in Nürnberg (1478), in Augsburg (1522). Das Bettlerunwesen hatte aber solche Ausdehnung gewonnen, daß Kaiser und Reich sich genöthigt sahen, allgemeine Bestimmungen zu erlassen. Auf dem Reichstag zu Lindau (1497) wurde verordnet, daß das Betteln nur schwachen und mit Gebrechen behafteten Personen zu gestatten sei und daß Kinder der Bettler, sobald sie ihr Brod zu verdienen geschickt seien, bei Handwerkern oder sonst in Dienst untergebracht werden sollen. Die Reichspolizeiordnung von 1530 (Tit. 34) bestimmte, daß „auch die Oberkeyt Vorsehung thue, daß eine jede Stadt und Commune ihre Armen selbst ernähren und unterhalten solle. Nur wenn ein Amt oder eine Stadt nicht im Stande wären, ihre Armen zu unterhalten, so solle die Oberkeyt dieselben Armen mit einem brieflichen Schein und Urkund in ein ander Amt zu fördern Macht haben." Diese Bestimmungen wurden dann öfter wiederholt, so in der Reichspolizeiordnung von 1548 und 1577, und gingen auch in die Landespolizeiordnungen über. — Es war dadurch zum ersten Mal in der weltlichen Gesetzgebung der Grundsatz ausgesprochen worden, daß die Gemeinde verpflichtet sei, die ihr angehörigen Armen zu unterhalten und zu versorgen, ein Grundsatz, der von tiefgreifendem Einfluß auf die Gestaltung der socialen Verhältnisse werden sollte.

Gleichzeitig begann die Reformation auf die Umgestaltung der Armenpflege einzuwirken. In den protestantischen Ländern ward durch Aufhebung der Klöster eine der wichtigsten Quellen, aus denen bisher die Armen ihren Lebensunterhalt schöpften, verstopft, freilich aber damit auch eine der wichtigsten Quellen der Verarmung selbst. Indem der Protestantismus die katholische Lehre von den guten Werken aufgab und bekämpfte, trat er zugleich jenem blinden Almosengeben entgegen, dem es nicht sowohl darauf ankommt, den Armen zu unterstützen und womöglich der Armuth zu entreißen, als darauf, dem Almosengeber durch Entäußerung des irdischen Gutes himmlische Schätze zu gewinnen. Damit wollte aber die protestantische Kirche keineswegs auf das schönste Vorrecht der christlichen Kirche, auf ihre werkthätige Liebe für die Armen und Elenden, verzichten. War damit einer rationellen Armenpflege der Boden geebnet, so sollte nach Luther's Ansicht Kirche und weltliche Gemeinde gemeinsam wirken, um die Bettelei auszurotten und die Noth der Armuth und Krankheit zu lindern[15]. Schon in der Kirchenordnung für Wittenberg von

14) Kriegk, deutsches Bürgerthum im Mittelalter (1868), S. 145, 163 u. ff.; Uhlhorn S. 455 u. ff.

15) Roscher, Geschichte der Nationalökonomie in Deutschland (1874, S. 68 u. ff. Vgl. ferner Schmoller in der Ztschr. f. St.W. XVI, 526 u. ff.; Riggenbach, das Armenwesen der Reformation (1883) S. 13 u. ff.

1522, vor Allem aber in der Ordnung eines gemeinen Kastens zu Leisnig von 1523 werden die Grundzüge für die Organisation der Armenpflege aufgestellt. Alle öffentliche Armenpflege ist Sache der weltlichen Gemeinde, aber sie kann und soll nur gehandhabt werden in engster Verbindung mit den Organen der kirchlichen Gemeinde. Niemand darf betteln. Die arbeitsfähigen Armen sollen arbeiten oder ausgewiesen, die arbeitsunfähigen versorgt, die armen Kinder in Schule, Handwerk u. s. w. unterichtet werden. Aus dem aufgehobenen Kirchen- und Klostergut soll ein gemeiner Kasten gebildet werden, der vor Allem für die Armenpflege bestimmt ist. Soweit dessen Einnahmen nicht ausreichen, hat die weltliche Gemeinde die Kosten der Armenpflege aufzubringen[16]). In Süddeutschland war es Nürnberg, das schon in der Armenordnung vom 23. Juli 1522 diese reformatorischen Grundsätze zur Durchführung brachte. An Stelle des blinden Almosengebens soll die Gemeinde-Armenpflege treten „als die heilige Schrift ausweiset, daß aus brüderlicher Lieb Niemand seinen Nächsten betteln soll lassen, sondern einer dem andern mittheilen und behelfen." Die Bettelei soll unterdrückt werden, „auf daß die Armen weder in Kirchen noch auf den Straßen keine Almosen fordern oder begeren." Mit der Leitung der Armenpflege ward von dem Rath der Stadt eine Armencommission betraut. Die Stadt ward in vier Armenbezirke getheilt und für jeden Bezirk ein Armenaufseher ernannt, der in Gemeinschaft mit den Geistlichen, die sich hierzu bereit erklärten, die persönlichen Verhältnisse aller Unterstützungsbedürftigen zu untersuchen und eine vollständige Armenbeschreibung aufzunehmen hat. Auch über die Ausübung der Armenpflege stellte die Armenordnung von 1522 Vorschriften auf, die durchaus den Grundsätzen einer rationellen Armenpflege entsprechen. Kranken soll Arznei gereicht, herangewachsenen Kindern ein Dienst verschafft werden, vor allem aber: es soll den Personen, die arbeiten können sobald wie möglich Arbeit nachgewiesen werden, um sie der Armuth zu entreißen. Den verschämten Armen dagegen soll eine Unterstützung durch Vermittelung dritter Personen gewährt und ihre Namen sollen nicht veröffentlicht werden. — Die Nürnberger Armenordnung fand rasch große Verbreitung und ward auch außerhalb Nürnbergs in den nächsten Jahren mehrfach gedruckt. In den Niederlanden ward im Jahre 1525 von der Stadt Ypern eine Armenordnung erlassen, die sich der Nürnberger aufs engste anschloß und welche ihrerseits wieder den Armenordnungen anderer niederländischer Städte und der Verordnung, die Karl V. im Jahre 1530 für die belgischen Provinzen erließ, als Vorbild diente[17]). Es waren dann im nördlichen und mittleren Deutschland namentlich die von Bugenhagen entworfenen Kirchenordnungen und die ihnen nachgebildeten (Braunschweig 1528, Hamburg 1529, Lübeck 1531, Soest 1533 u. s. w.), in welchen die Organisation der Armenpflege eine besondere Berücksichtigung fand. Hiernach sollte nicht ein gemeiner Kasten gebildet werden, sondern Kirchenfonds und Armenfonds wurden getrennt. Der Armenkasten sollte unter weltlichen Schatzkastenherren stehen, denen Armendiakonen zur Seite traten. Die Arbeitsfähigen sollten zur Arbeit angehalten, der Bettel aufs strengste geahndet werden[18]). Auch in Württemberg, Churpfalz u. s. w.

16) Richter, evangelische Kirchenordnungen I, 10 u. ff.; II, 484.

17) Die Nürnberger Armen-Ordnung von 1522 findet sich abgedruckt bei Waldau, Vermischte Beyträge zur Geschichte der Stadt Nürnberg IV, 427 u. ff. — Ueber ihre Bedeutung und ihre Verwandtschaft mit der Armenordnung der Stadt Ypern von 1525 s. meinen Aufsatz „Nürnberg und Ypern" in der Allg. Zeitung Beilage 1884 S. 4802 u. ff. Die hiergegen von Ratzinger erhobenen Einwände (Historisch-politische Blätter Bd. 95 S. 413 u. ff.) erbringen nicht den Beweis, daß vor der Nürnberger Armenordnung in niederländischen Städten eine auf gleichen Prinzipien beruhende Armenpflege bestanden habe. — — Ueber die Geschichte der Armenpflege in Belgien vgl. Ehrle, Beiträge zur Geschichte und Reform der Armenpflege (Stimmen aus Maria-Laach, Ergänzungsheft 17 S. 27 u. ff.) und Alberdingk-Thym, de Gestichten van Liefdadigheid in Belgie van Karl den Groote tot an de 16. eeuw (Bruxelles 1883).

18) Jäger in den theologischen Studien und Kritiken 1853, S. 508 u. ff. und die Nachweisungen bei Richter a. a. O. II, 518.

wurden ähnliche Armenordnungen eingeführt, im 17. und 18. Jahrhundert folgten die katholischen Länder den protestantischen in dieser Organisation nach.

§ 10. War somit durch Reichs- und Landesgesetze wie durch die Kirchenordnungen der Grundsatz sanktionirt worden, daß jede Gemeinde verpflichtet ist, ihre Angehörigen im Falle der Verarmung zu unterstützen, so mußte dies zunächst dazu beitragen, den Begriff der Gemeindeangehörigkeit schärfer auszubilden, dann aber auch in der Gemeinde das Bestreben hervorrufen, den Kreis der Gemeindeangehörigen abzuschließen und Fremden die Niederlassung in der Gemeinde zu erschweren. Hatten im Mittelalter die Städte den anziehenden Fremden ihre Thore weit geöffnet und Bürger, Handwerker, Kaufleute an sich herangezogen, so hatte seit dem Ende des 15. Jahrhunderts die Furcht vor starker Concurrenz die Städte mehr und mehr veranlaßt, den Zuzug Fremder möglichst zu erschweren und durch hohe Einzugsgelder u. s. w. die Freizügigkeit zu beschränken. Gleichzeitig begann auch in den Dörfern das Bestreben, den Kreis derer, die Wald und Weide zu benutzen berechtigt sind, abzuschließen und durch Erhebung von Einzugsgeldern Fremde von der Ansiedlung abzuhalten. Diese Tendenzen wurden nun durch die Verpflichtung der Gemeinden, für ihre Armen Sorge zu tragen, wesentlich gesteigert und führten seit der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts dazu, die Niederlassung Fremder in einer Gemeinde von deren Belieben abhängig zu machen. Höchstens daß der Landesherr sich das Recht vorbehielt, auch gegen den Willen der Gemeinde das Wohn- und Bürgerrecht zu verleihen. Damit war die Freizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit, wie sie im Mittelalter bestanden, aufgehoben [19]).

Aber auch nach anderer Richtung führte die neue Armengesetzgebung zu einer weitgehenden Beschränkung der persönlichen Freiheit. Hatte die Gemeinde die Pflicht, ihre Angehörigen im Falle der Verarmung zu unterstützen, so mußte sie auch bestrebt sein, dem Eintritt der Verarmung vorzubeugen. Vor Allem suchte sie die Eheschließung zu beschränken und diejenigen an der Gründung einer Familie zu hindern, die nicht im Stande schienen, eine solche zu erhalten und zu ernähren. Namentlich seitdem durch den dreißigjährigen Krieg der Volkswohlstand zerstört und die Zahl der Verarmten und Unterstützungsbedürftigen außerordentlich sich vermehrt hatte, glaubten die Gemeinden ohne ein solches weitgehendes Recht nicht die Armenlast tragen zu können. Seit dem 17. Jahrhundert machte die Particulargesetzgebung insbesondere der süddeutschen Länder die Eheschließung von einer von der Gemeinde zu ertheilenden Erlaubniß abhängig, die nur auf Grund des Nachweises der Befähigung, eine Familie zu ernähren, ertheilt wurde. So ward in Bayern schon in dem Landrecht von 1616 den Geistlichen verboten, Ehen unvermöglicher Leute einzusegnen, diese hätten dann einen Schein fürzuweisen, daß die Obrigkeit ihnen solches bewilligt. Die Obrigkeiten in Städten und Märkten aber sollen leichfertige Heurath nicht gestatten, auch solche unvermögliche Leut zu Burgern nit aufnehmen, noch sie in Städten und Märkten unterkommen lassen (IV, Tit. 12, Art. 9, 10) [20]).

§ 11. Trotz alledem aber waren die Zustände in den meisten Gebieten wenig erfreulich. Je enger sich die Gemeinden abschlossen, um so größer ward die Zahl der Vagabunden, die heimathlos von Ort zu Ort zogen und durch Bettel, Diebstahl u. s. w. ihr jämmerliches Leben zu fristen suchten. Je mehr die Gemeinden den Abschluß von Ehen erschwerten, um so größer ward die Zahl der unehelichen Kinder, die zum großen Theil wieder die Masse der Bettler und Landstreicher vermehrten. Es fehlte an genügenden gesetzlichen Vorschriften über den Kreis der Personen, welche die Gemeinde zu unterstützen

19) Vgl. z. B. über Bayern **Riedel**, Commentar zu Gesetz über Heimath u. s. w., S. 3 u. ff.; über Württemberg **Schütz** in der Zeitschrift für ges. Staatswissenschaft V (1848), S. 57; IX (1852), S. 625; über Mecklenburg **Böhlau** in Hildebrand's Jahrb. XIX, S. 327 u. ff.

20) **Riedel** a. a. O., S. 5 u. ff.; **Schütz** in Z. f. St.W. V, 26; **Thudichum**, über unzulässige Beschränkungen des Rechts der Eheschließung (1866), S. 20 u. f.

hatte, über die Aufbringung der erforderlichen Mittel, die meist nur durch Collekten gesammelt wurden, sowie über die Ausübung der Armenpflege. Die Landesherrn beschränkten sich darauf, wider die Bettler und verdächtigen Müßiggänger Mandate zu erlassen, die trotz der angedrohten strengen Strafen wirkungslos blieben, da es an einer geordneten Armenpflege mangelte und die Behörden Bettelbriefe auszustellen befugt waren. Erst im Anfang des 18. Jahrh. ward eine Reorganisation des Armenwesens in Angriff genommen. Die Ertheilung von Bettelbriefen ward untersagt, die Errichtung besonderer Armenkassen in den Gemeinden anbefohlen, der Begriff der Ortsangehörigkeit näher bestimmt und die Armenpflege der Gemeinden unter die Aufsicht landesherrlicher Beamten gestellt. (**Preußen** Armen-Ord. v. 18. März 1701 und 19. Sept. 1708; **Braunschweig-Lüneburg** Armen-Ord. v. 6. Dez. 1702; **Kurbayern** Mandat v. 21. Aug. 1713; **Kursachsen** Mandat v. 5. April 1729). In einzelnen Ländern, wie zuerst in **Kursachsen** (1715) ward durch Errichtung von **Landarmenhäusern** zur Unterbringung „kranker und unvermögender Leute, welche sich sonst nirgends hinzuwenden wissen," ein Fortschritt angebahnt, wenn freilich auch diese Anstalten zunächst noch mit den Zuchthäusern verbunden waren. Seit der Mitte des 18. Jahrhunderts trugen die zur Herrschaft gelangenden Ideen der Humanität und Aufklärung dazu bei, in weitern Kreisen die Aufmerksamkeit auf die nothwendige Verbesserung des Armenwesens hinzulenken. So wurden 1754 in **Oesterreich**, 1778 in **Churmainz**, 1783 in **Mecklenburg**, 1787 in **Oldenburg** u. s. w. neue Armenordnungen erlassen. Gegen Bettel und Landstreicherei wurden strenge Strafen angedroht, über den Erwerb des Heimathrechts und die demselben entsprechende Unterstützungspflicht der Gemeinden Bestimmungen getroffen. So erhielt in **Oesterreich** jeder einen Anspruch auf Unterstützung, der in der Gemeinde das Bürgerrecht erworben oder sich 10 Jahre daselbst aufgehalten hatte. Alle übrigen Unterstützungsbedürftigen sollten unbedenklich in ihr Vaterland oder ihren Geburtsort geschoben werden. In Folge davon fand seit 1781 jährlich zweimal der sogen. Wiener Schub statt. Alle nicht heimathsberechtigten Bettler und Landstreicher wurden aufgegriffen und unter sicherer Bedeckung an die bayrische Grenze gebracht, wo sie Bayern in Empfang nahm und in den schwäbischen Kreis absetzte. In diesem kleinen Gebiet, das aus 80 Territorien bestand (die reichsritterschaftlichen nicht gerechnet), war überhaupt der festeste Sitz der Armen, Bettler und Jauner im vorigen Jahrhundert. Gab es doch eigene Bettlerorden, die Freileute, und wird doch die Zahl der Bettler von einem Sachkundigen auf 6000—8000 berechnet. Das Uebel nahm so überhand, daß das Konstanzer Viertel des schwäbischen Kreises im Jahre 1783 beschloß, daß alle diejenigen, die sich zwei Jahre in einer Gemeinde aufhalten, dort die Ortsangehörigkeit erwerben. Diejenigen, welche nirgends eine Heimath haben, sollen in ein gemeinschaftliches Arbeitshaus verbracht werden [21]). In Oesterreich ward unter Joseph II. die Armenpflege selbst neu organisirt. In Folge der Anregung durch den hochverdienten Grafen Bouquoi wurden seit 1787 in den deutschen Provinzen die Armeeinstitute eingeführt. An ihrer Spitze stand der Ortsgeistliche, in dessen Hände auch die Mittel zur Unterstützung floßen; unter seiner Leitung übten die von ihm und dem Gemeindevorstand ernannten Armenväter die Armenpflege aus. Eine Unterstützung sollte nur ertheilt werden auf Grund einer sorgfältigen „Armenbeschreibung", die von den Armenvätern nach persönlicher Untersuchung der Verhältnisse der Individuen, welche eine Unterstützung fordern, vorzunehmen war [22]).

An eine durchgreifende Reform des Armenwesens ging man gegen Ende des 18. Jahrhunderts namentlich auch in den größeren Städten Norddeutschlands, so in Braunschweig,

21) Vgl. v. **Berg**, teutsches Polizeirecht III, 180, 216 u ff.

22) **Kleinwächter** in Emminghaus' Armenwesen, S. 428 u. ff. Soweit die eigenen Einnahmen des Armeninstituts nicht ausreichten, war die Gemeinde zur Tragung der Armenlast verpflichtet. Anspruch auf Armenversorgung gewährte das Heimathrecht.

Lübeck u. s. w. In Hamburg ward auf Veranlassung von Büsch in trefflicher Weise eine tiefgreifende Reorganisation des Armenwesens durchgeführt, die zur Folge hatte, daß von 1788 bis 1798 die Zahl der Armen von 9757 auf 6013 sank[23]). In den meisten katholischen Städten konnte man sich dagegen nicht von dem hergebrachten planlosen Almosengeben losreißen und die Zahl der Armen belief sich z. B. in Köln 1781 bei 80 000 Einwohnern auf 22 000; in München bei 37 200 Einwohnern auf 3000.

§ 12. In Brandenburg-Preußen hatte die Gesetzgebung bis zum Beginn des 18. Jahrhunderts sich begnügt, die Bestimmungen der Reichspolizeiordnungen über die Verpflichtung, die ortsangehörigen Armen zu versorgen, zu wiederholen und Strafandrohungen gegen Bettler und Landstreicher zu erlassen. Erst in den Armen- und Bettlerordnungen vom 18. März 1701 und 19. September 1708 wurden die Verpflichtungen der Gemeinden und die Art und Weise der Armenpflege näher bestimmt. Auf der dadurch gegebenen Grundlage suchte das Edict vom 28. April 1748 eine allgemeine Organisation des Armenwesens durchzuführen. In allen Gemeindebezirken sollte die Ortsobrigkeit in Vereinigung mit dem Pfarrer eine Armenkasse bilden, deren Verwaltung von dem Landrath und dem Superintendenten gemeinschaftlich beaufsichtigt werden sollte[24]). Das Allgemeine Landrecht stellte dann eine Reihe von allgemeinen Grundsätzen auf, die im Wesentlichen dem bis dahin bestehenden Rechtszustand entsprachen, wenn sie auch in ihrer allgemeinen theoretischen Fassung scheinbar eine größere Tragweite in Anspruch nehmen. Wenn z. B. Theil II Tit. 19 § 1 erklärt, daß dem Staate es zukommt, für die Ernährung und Verpflegung derjenigen Bürger zu sorgen, die sich ihren Unterhalt nicht selbst verschaffen können, so wollte damit der Staat keineswegs die Armenlast auf sich nehmen, sondern es sollte nur die bisherige, vom Staat den Gemeinden, als seinen Organen, auferlegte Pflicht, die ortsangehörigen Armen zu versorgen, bestätigt werden. Wenn § 2 erklärt, daß denjenigen, welchen es nur an Mitteln und Gelegenheit, ihren und der Ihrigen Unterhalt selbst zu verdienen, ermangelt, Arbeiten, die ihren Kräften und Fähigkeiten gemäß sind, angewiesen werden sollen, so war der Gesetzgeber durchaus nicht der Ansicht, damit einen socialistischen Grundsatz aufzustellen. Er wollte damit nur eine Anweisung für die Versorgung arbeitsfähiger Armen geben. Das Allg. Landrecht bildete aber insofern den Ausgangspunkt für die weitere Entwickelung der Gesetzgebung, als es zuerst zwei Klassen von Armen unterschied, solche, die von der Gemeinde unterstützt werden müssen, und solche, welche durch Vermittlung des Staats in öffentliche Landarmenhäuser untergebracht werden sollen. Die Gemeinden hatten nur diejenigen Armen zu unterstützen, die von ihr ausdrücklich als Bürger aufgenommen worden waren oder die zu den gemeinen Lasten der Gemeinde beigetragen haben. Auf Grund der allgemeinen Bestimmungen des A. L.R. wurden dann am Ende des 18. und in den ersten Jahren des 19. Jahrhunderts für die einzelnen Provinzen und Landestheile Verordnungen erlassen, durch welche provinzielle und communale Armenverbände gebildet und über die Ausübung der Armenpflege nähere Anweisungen ertheilt wurden. Diese größeren Verbände, die Landarmenverbände, sollten insbesondere Zwangsarbeits- und Correctionshäuser, aber auch Blindeninstitute, Krankenhäuser u. s. w. errichten und überhaupt subsidiär eintreten, sofern die einzelnen Gemeinden ihren Verpflichtungen nicht nachkommen können. Die Unterstützungspflicht liegt, abgesehen von der Alimentationspflicht der Verwandten, zunächst den Korporationen auf, deren Mitglied der Verarmte ist. Die Gutsherrschaften haben alle Personen, welche unmittelbar zu den Guts- und Vorwerkswirthschaften gehören, im Falle der Verarmung und Krankheit zu unterstützen und zu verpflegen. Die Gemeinden haben die Ortsarmen zu versorgen. Dazu gehören alle Einwohner, die durch dreijährigen Aufenthalt ein Domicil in der Gemeinde erworben haben. Arbeitsfähigen Personen kann der Aufenthalt nicht versagt werden. Solange die Erbunterthänigkeit bestand, war zwar die Gutsherrschaft nicht verpflichtet, Leute, die wegen ihres bisherigen Wandels und Verhaltens sich durch glaubwürdige Zeugnisse nicht ausweisen können, im Dorfe zu dulden (A. L.R. II, 7, § 65). Aber seit dem Edict vom 7. Oktbr. 1807 stand es den Gutsherrschaften nicht mehr zu, Personen, die nicht arm sind, die Aufnahme zu verweigern. Durch dreijährige Abwesenheit ging der Anspruch auf Armenunterstützung verloren. (In Ost- und Westpreußen sogar durch einjährige Abwesenheit.) Arme, die keinen Wohnsitz haben, sind aus dem sogen. Vagabundenfond oder der Regierungshauptkasse zu unterstützen. Die Leitung des Armenwesens ward der Ortsobrigkeit übertragen. In den Städten sollte nach der Städteordnung von 1808 eine dem Magistrat untergeordnete Deputation die Armenpflege leiten. Besondere Armensteuern dürfen nicht erhoben werden, sondern, soweit besondere Fonds nicht vorhanden sind oder nicht ausreichen, sollen die Ausgaben der Armenpflege aus der Communalkasse bestritten werden[25]). Im Einzelnen waren die Bestimmungen der provinziellen Reglements und Verordnungen vielfach abweichend, unklar und lückenhaft und es machte sich deshalb nach der Wiederherstellung und Reorganisation des Staats das Bedürfniß nach einer einheitlichen Regelung durch die Gesetzgebung geltend. Nach langjährigen, sorgfältigen Vorarbeiten wurden die beiden Gesetze vom 31. Dezember 1842 über die Aufnahme neuanziehender Personen und über die Verpflichtung zur Armenpflege erlassen, die die bisher bestehenden allgemeinen Grundsätze beibehielten. Hierfür hatten sich mit Ausnahme des westphälischen und rheinischen alle Provinziallandtage ausgesprochen. Während der rheinische Provinziallandtag überhaupt eine Verpflichtung der Gemeinden zur Armenpflege nicht anerkennen wollte, war es nur der westphälische, der das Princip der Freizügigkeit verlassen und an dessen Stelle eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit im Interesse der zur Armenpflege verpflichteten Gemeinden einführen wollte[26]). Die Grundsätze der Gesetze von 1842 gingen im Wesentlichen in die deutschen Reichsgesetze von 1867 und 1870 über die Freizügigkeit und den Unterstützungswohnsitz über, die nichts anderes enthalten als eine Ausdehnung der in Preußen seit mehr als 100 Jahren geltenden Prinzipien auf das Deutsche Reich.

23) Vgl. v. Melle, Entwickelung des öffentlichen Armenwesens in Hamburg (1883) S. 64 u. ff.

24) Abgedruckt in Rabe, Sammlung der preußischen Gesetze und Verordnungen I, 2, S. 220.

§ 13. Was die übrigen deutschen Länder betrifft, so waren zwar in einzelnen derselben zur Zeit der Napoleonischen Herrschaft die früher eingeführten Beschränkungen des Rechts der Eheschließung und der Niederlassungsfreiheit im Interesse der Gemeinden aufgehoben oder gemildert worden. Aber nach 1815 kam fast überall der Grundsatz wieder zur Herrschaft, daß den Gemeinden, die die Armenlast zu tragen haben, auch das Recht zuerkannt werden müsse, sich der Personen zu erwehren, die in Zukunft vielleicht einmal der Armenpflege anheim fallen könnten. So ward in Württemberg, wo 1807 die Beschränkung des Eheschließungsrechts aufgehoben worden war, 1833 das Recht der Eheschließung von dem Heimathrecht abhängig gemacht. Auch der Heimathsberechtigte hatte eine Heirathserlaubniß nothwendig, die von dem Gemeinderath nach Vernehmung des Bürgerausschusses ertheilt wurde. Sie konnte versagt werden, wenn nicht ein genügender Nahrungsstand nachgewiesen worden. In Bayern ward die Ansässigmachung in einer Gemeinde, in welcher nicht die Heimath durch Abstammung von einem in der Gemeinde heimathberechtigten Vater (bei unehelichen Kindern von der Mutter) oder durch obrigkeitliche Anweisung begründet war, von der Einwilligung der Gemeinde abhängig gemacht (Gesetze vom 11. Sept. 1825 und vom 1. Juli

25) Die hierher gehörigen Edicte, Verordnungen u. s. w. sind zusammengestellt bei Zeller, systematisches Lehrbuch der Polizeiwissenschaft (1834) XIV, 90 u. ff. Vgl. auch v. Flottwell, die Freizügigkeit, Preußische Jahrbücher, Bd. 40 (1877), S. 602 u. ff.

26) Ueber die Entstehungsgeschichte der Gesetze von 1842 siehe v. Flottwell in Preußische Jahrbücher, Bd. 43 (1879), S. 594 u. ff.

1834), die versagt werden konnte, wenn nicht ein vollständig und nachhaltig gesicherter Nahrungsstand nachgewiesen war. Erst durch die Ansässigmachung ward das Heimathrecht erworben, das die Voraussetzung der Eheschließung und des Anspruchs auf Armenunterstützung war. In den Einzelbestimmungen sehr verschieden, aber auf den gleichen Prinzipien ruhend, beschränkte in den meisten deutschen Mittel- und Kleinstaaten die Gesetzgebung die Freiheit der Eheschließung und der Niederlassung im Interesse der Gemeinden, denen die Armenpflege oblag. Nur die Heimathsgemeinde war zur Armenunterstützung verpflichtet. Das Heimathrecht ward nur durch Abstammung von einem Gemeindebürger oder durch ausdrückliche Aufnahme erworben. Die Aufnahme konnte versagt werden, wenn auch nur die Möglichkeit vorlag, daß die betreffende Person früher oder später einmal der Armenunterstützung bedürfen könnte. Der Heimathsberechtigte kann allein eine Ehe eingehen und nur dann, wenn die Gemeinde vorher ihre Erlaubniß dazu ertheilt hat. Bei dem Mangel eines genügenden Nahrungsstandes (ein Begriff, den man vergebens in den einzelnen Gesetzgebungen bestimmter zu fassen suchte) kann diese Erlaubniß versagt werden. Das Heimathrecht geht nur verloren durch Erwerb des Heimathrechts in einer andern Gemeinde. Im Falle der Verarmung mußte der Unterstützungsbedürftige in seine Heimathsgemeinde zurücktransportirt werden, mochte er dieselbe auch seit Jahrzehnten verlassen haben [27].

§ 14. So war in Deutschland zwar überall der Grundsatz durchgeführt, daß die Gemeinde verpflichtet ist, die Ortsarmen zu erhalten und zu versorgen. Während aber in Preußen trotz dieses Grundsatzes das Recht die persönliche Freiheit nicht beschränkt hatte, die Freiheit der Eheschließung und der Niederlassung anerkannt wurde, hatte man in den andern deutschen Staaten aus diesem Grundsatz die Folgerung gezogen, daß die Gemeinde auch berechtigt sein müsse, sich gegen ein Anwachsen der Armenlast zu schützen. Indeß machte sich seit der Mitte des Jahrhunderts in immer stärkerem Maße und in immer weiteren Kreisen der Widerspruch gegen diese Gesetzgebung der Mittel- und Kleinstaaten geltend. Je mehr die neuen Verkehrsmittel den Verkehr steigerten, je größere Bedeutung Handel und Industrie für das ganze Volksleben gewannen, um so drückender wurden die Fesseln, welche die Heimaths- und Armengesetzgebungen der Bewegungsfreiheit der unteren Klassen auferlegten. Die Mißstände waren so stark, daß die bestehende Gesetzgebung namentlich der süddeutschen Staaten in den 60er Jahren kaum noch einen öffentlichen Vertheidiger fand. Die Erschwerung der Eheschließung hatte nur dazu geführt, die Zahl der unehelichen Kinder außerordentlich zu steigern und hatte dadurch dem eigenen Zweck — der Verminderung der Armenlast — entgegengewirkt [28]). Die Beschränkung der Niederlassungsfreiheit hatte vielfach die unteren Klassen in ihrer Erwerbsfähigkeit zu Gunsten der Arbeitgeber geschädigt, während an andern Orten der Aufschwung der Industrie und des Handels durch die Beschränkungen der Gewerbefreiheit und der Freizügigkeit gehemmt wurde. Hatte man in den meisten Staaten auch versucht, durch genauere Fassung der Gesetze die Willkür der Gemeindebehörden einzuschränken und durch ein der Regierung vorbehaltenes Entscheidungsrecht in Streitfällen eine Sicherung für eine gerechte Handhabung der Gesetze zu gewähren, so konnten hierdurch doch die Uebelstände nicht beseitigt werden. Nach der Gründung des Norddeutschen Bundes betrachteten die Bundesregierungen und der Reichstag es als eine ihrer ersten Aufgaben, die Prinzipien der preußischen Gesetzgebung über Frei-

27) Eine gute und zuverlässige Uebersicht über die Gesetzgebungen der deutschen Staaten über Heimathrecht, Niederlassung u. s. w. giebt für die Zeit bis zum Jahre 1860 Medicus in dem Staatswörterbuch von Bluntschli und Brater (1862) VII, 302 u. ff. Vgl. auch Bitzer, Recht auf Armenunterstützung und Freizügigkeit (1863), S. 180—260.

28) Vgl. Z. f. St.W. XXIV (1865), S. 617 u. ff.; Hildebrand's Jahrb. IX (1867), S. 364 u. ff.; G. Mayr in den Beiträgen zur Statistik des Königreichs Bayern, Heft 38 (1879), S. 5 u. ff. Während in Bayern in der Periode 1860/68 auf 100 Geburten 22,2 uneheliche kamen, betrug der Prozentsatz derselben 1877 nur 12,9.

heit der Niederlassung und der Eheschließung auch auf die übrigen Staaten des Norddeutschen Bundes auszudehnen. Es geschah dies durch die Gesetze vom 1. November 1867 über die Freizügigkeit und vom 4. Mai 1868 über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung. In das Gesetz vom 6. Juni 1870 über den Unterstützungswohnsitz wurden die wesentlichen Bestimmungen des preußischen Gesetzes von 1842 aufgenommen. Auch in den süddeutschen Staaten konnte man sich nicht länger der Nothwendigkeit einer Reform der Gesetzgebung entziehen. In Baden war schon durch Gesetz vom 4. Oktober 1862 die Freizügigkeit eingeführt und durch Gesetze vom 5. Mai 1870 die Beschränkungen der Eheschließung aufgehoben und die Armengesetzgebung reformirt worden. In Bayern hatten das Gesetz vom 16. April 1868 über Heimath, Verehelichung und Aufenthalt, sowie das Gesetz vom 29. April 1869 über öffentliche Armenpflege eine durchgreifende Reform der bestehenden Gesetzgebung gebracht. Diese bayrischen Gesetze, deren Inhalt später noch zu besprechen sein wird, haben die Prinzipien der preußischen Gesetzgebung nicht angenommen, sondern eine Vermittlung der Interessen der zur Armenpflege verpflichteten Gemeinden und der persönlichen Freiheit der einzelnen Staatsangehörigen herzustellen versucht. Nach der Gründung des Deutschen Reichs wurden die norddeutschen Gesetze von 1867 über Freizügigkeit, von 1868 über die Aufhebung der Beschränkungen der Eheschließung und von 1870 über den Unterstützungswohnsitz in Hessen, Württemberg und Baden eingeführt (Versailler Verträge v. 15. u. 25. Nov. 1870; Gesetz vom 8. Novbr. 1871). Das Gesetz über die Freizügigkeit ward auch auf Bayern (Gesetz vom 22. April 1871) und auf Elsaß-Lothringen (Gesetz vom 8. Januar 1873) ausgedehnt. Auf Grund eines ihm zugestandenen Reservatrechts (Schlußprotokoll zum Vertrag vom 23. November 1870 I, III) behält dagegen Bayern im Uebrigen seine Gesetzgebung über Heimaths- und Niederlassungsverhältnisse wie über Armenpflege bei. In den andern deutschen Staaten gab das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz Veranlassung, die bestehenden Armengesetze einer Revision zu unterwerfen [29]).

§ 15. In **Frankreich** hatten die Könige während des Mittelalters mehrfach Versuche gemacht, eine Organisation der Armenpflege herbeizuführen. Man hatte sich nicht begnügt mit zahlreichen, häufig wiederholten Strafandrohungen gegen den Bettel und die Landstreicherei. Schon Ludwig der Heilige hatte 1254 angeordnet, daß in jeder Gemeinde ein Verzeichniß der unterstützungsbedürftigen Armen angelegt und für deren Unterhalt Sorge getragen werden solle. Königliche Commissäre sollten die Provinzen bereisen und die Ausführung dieser Anordnung überwachen. Indeß wenn letztere überhaupt in größerem Umfang durchgeführt worden ist, so fiel sie jedenfalls nach dem Tode des Königs sehr bald in Vergessenheit. Wie in Deutschland, so erfolgte auch in Frankreich erst im 16. Jahrhundert eine staatliche Regelung des Armenwesens. Im Jahre 1536 verordnete Franz I., daß die Gemeinde ihre Armen zu verpflegen habe. In jeder Gemeinde soll ein Armenverzeichniß angelegt, die Armenpflege von dem Gemeindevorstand und dem Pfarrer gemeinschaftlich geleitet werden. Durch das Edict Heinrichs II. vom 9. Juli 1547 wurden eingehende Bestimmungen über die Art und Weise der Armenpflege erlassen und durch die Ordonnanz von Moulins von 1566 die schon 1547 in Paris eingeführte Armensteuer auf alle Gemeinden des Königreichs ausgedehnt. Zugleich wurden überaus strenge Strafen gegen den Bettel angedroht. Aber obgleich diese gesetzlichen Bestimmungen mehrfach wieder-

29) Preußen: Gesetz v. 8. März 1871 (§ 56 ergänzt durch Gesetz v. 10. Januar 1874); Sachsen: Verordnungen v. 6. Juni 1871 u. 15. Juni 1876; Württemberg: Gesetz v. 17. April 1873; Baden: Gesetz v. 14. März 1872; Hessen: Gesetz v. 24. Juli 1871 u. s. w. Diese Gesetze und die wichtigsten Ausführungsverordnungen sind abgedruckt bei Rocholl, System des deutschen Armenpflegerechts (1873), Anhang, und bei Arnoldt, die Freizügigkeit und der Unterstützungswohnsitz (1872). Dazu kommen Oldenburg: Gemeindeordnung vom 15. April 1873 Art. 68 u. ff. und Hamburg: Gesetz vom 12. April 1878 über das Armenwesen in den Vororten.

holt wurden, so gelang es doch nicht, sie durchzuführen. Die Armensteuer wurde meist nicht erhoben, die Gemeinden wußten sich ihrer Verpflichtung zu entziehen, die Masse der Bettler war in unaufhaltsamem Steigen begriffen. Im Jahre 1640 zählte man über 40 000 Bettler, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung bedrohten. Ludwig XIV. ging von Neuem daran, diesem Uebel zu steuern. Nicht nur das Betteln wurde mit Strafe bedroht, sondern auch das Geben von Almosen auf der Straße und an öffentlichen Orten (1656). In dem Edict von 1662 wurden die Bestimmungen der Ordonnanzen von 1547 und 1566 wiederholt und die Erhebung einer Armensteuer in allen Gemeinden von Neuem angeordnet. Später ging dann Ludwig XIV. so weit, die Verwaltung des Vermögens der Wohlthätigkeitsanstalten der staatlichen Oberleitung und Aufsicht zu unterstellen, die unnützlichen Stiftungen aufzuheben und da, wo es ihm erforderlich erschien, mehrere Stiftungen in eine zu vereinigen. Um die Ausführung aller dieser Maßregeln zu sichern, wurde die Entscheidung in allen die Wohlthätigkeitsanstalten berührenden Angelegenheiten den Gerichten entzogen und dem Staatsrath überwiesen (Edicte von 1693, 1695 und 1705). Jedoch gelang es auch Ludwig XIV. nicht, befriedigende Zustände herzustellen. Bei der im 18. Jahrhundert immer wachsenden Volksverarmung vermochten die Gemeinden, die kaum die ungeheuren Staatssteuern aufzubringen im Stande waren, die Masse der Armen nicht zu unterstützen und in den meisten Provinzen durchzogen Bettler und Landstreicher schaarenweise das Land und waren eine beständige Gefahr für die öffentliche Sicherheit.

§ 16. Namentlich in Folge der vorausgegangenen Theuerungsjahre hatte die Armenfrage bei Ausbruch der Revolution eine drohende Gestalt angenommen und mußte sofort die Nationalversammlung beschäftigen. In der Constitution von 1791 ward erklärt, daß zur Unterstützung der arbeitsunfähigen Armen, zur Auferziehung der verlassenen und elternlosen Kinder und zur Arbeitsverschaffung für arbeitsfähige Arme eine einheitliche große Nationalanstalt gegründet werden solle (Tit. I, Art. 15). Schon 1789 waren zunächst in Paris, dann in allen größeren Provinzialstädten Nationalwerkstätten gegründet worden, welche ungeheure Summen verschlangen (in Paris in einem Jahre mehr als 15 Millionen), aber nur den Erfolg hatten, das Proletariat aus dem ganzen Land in die großen Städte zu ziehen. Sie wurden später wieder aufgelöst. Die in der Verfassung von 1791 verkündeten Grundsätze über Gründung einer centralisirten und von der Staatsregierung verwalteten großen Nationalarmenanstalt suchte der Convent zur Ausführung zu bringen. Das Vermögen der Hospitäler und aller Stiftungen wurde von dem Staate confiscirt und die Armenpflege Staatsbeamten übertragen. In jeder Gemeinde sollte eine Liste der Armen aufgestellt werden. Jeder Unterstützungsbedürftige erhielt ein im Verwaltungsweg geltend zu machendes Recht auf Unterstützung. Um das Unglück zu ehren, sollte jährlich ein Nationalfest stattfinden, an welchem die Namen der in die Listen eingetragenen Armen öffentlich verlesen werden sollten (Gesetze vom 19. März und 28. Juni 1793, vom 22 floréal und 23 messidor des Jahres II u. s. w.). Das Decret vom 24 vendémiaire II (15. Oktober 1793) bestimmte, daß den arbeitsfähigen Armen an ihrem Unterstützungswohnsitz (domicile de secours) Arbeit verschafft werden solle zu einem von dem Staate festgesetzten Tagelohn. Die Darreichung von Geld, Lebensmitteln u. s. w. an arbeitsfähige Arme ward mit strengen Strafen bedroht. Bettler sollen an ihren Unterstützungswohnsitz zurücktransportirt, im Wiederholungsfall zu zwei Jahren Arbeitshaus verurtheilt und bei dem nochmaligen Rückfall nach der Insel Madagascar transportirt werden. Endlich traf das Gesetz Bestimmungen über Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes. Doch gelangte dieser Plan einer völligen Centralisation der Armenpflege in der Hand des Staats nicht zur Ausführung. Bei der Finanznoth der Republik fehlten die Mittel, bei der Desorganisation der gesammten Verwaltung die Kräfte. Von der umfassenden Gesetzgebung sind nur die Bestimmungen über Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes in Kraft geblieben.

Schon durch Gesetz vom 16 vendémiaire des Jahres V (7. Oktober 1796) wurde den Hospitälern die juristische Persönlichkeit wieder gegeben und die noch nicht verkauften Güter ihnen zurückerstattet. Sie erhielten ihre besondere Verwaltung und wurden den Gemeindebehörden unterstellt. Zur Unterstützung der Hausarmen sollte in jeder Gemeinde eine Armenanstalt (Bureau de bienfaisance) errichtet werden. Doch ist dieselbe nur soweit, als ihre Mittel reichen, zur Unterstützung der Ortsarmen verpflichtet. Eine rechtliche Verpflichtung, alle hilfsbedürftigen Armen zu unterstützen, besteht weder für den Staat noch für die Gemeinde (Gesetz vom 7 frimaire des Jahres V). Den Unterstützungswohnsitz in einer Gemeinde besitzt: 1) Wer in der betreffenden Gemeinde durch Geburt sein Domicil hat, das ist das Domicil, das die Mutter im Augenblick der Geburt hat. 2) Wer sich ein Jahr in der Gemeinde aufgehalten hat. Für die, welche ihre Dienste vermiethen, sind zwei Jahre nothwendig; für die, welche in der Gemeinde heirathen, nur 6 Monate. 3) Wer sich im Augenblick der Noth in der Gemeinde aufhält: a. wenn er als Soldat den Krieg mitgemacht hat, b. wenn er 70 Jahre alt oder ein altersschwacher Mann ist, c. wenn er in Folge der Arbeit arbeitsunfähig geworden ist, d. die Kranken (Gesetz vom 24 vendémaire II, Tit. V). Indeß nur soweit, als die Mittel des Bureau de bienfaisance reichen, ist daraus den Ortsarmen eine Unterstützung zu geben. Dieses 1796 begründete System der Armenpflege wurde vervollständigt durch das Decret vom 11. Januar 1811. Danach wird für die verwaisten und von ihren Eltern verlassenen armen Kinder (enfants assistés) in jedem Departement eine besondere Anstalt gegründet. Soweit die eigenen Einnahmen derselben nicht reichen, sind Departement und die Gemeinden zur Tragung der Kosten verpflichtet. (Nach einem Gesetz vom 5. Mai 1869 gewährt der Staat ebenfalls einen Zuschuß im Betrage eines Fünftels der Ausgaben für die innere Verwaltung). Die Gemeinden sind verpflichtet, die verwaisten und von den Eltern verlassenen Kinder der Anstalt zu übergeben. In der Regel werden die enfants assistés aber nicht innerhalb der Anstalt verpflegt und erzogen, sondern sie werden an Nährväter (pères nourriciers) ausgegeben, die von den Inspectoren der Anstalt beaufsichtigt werden. Ferner sind die Gemeinden verpflichtet, die ortsangehörigen Irrsinnigen in der Departementalirrenanstalt unterzubringen (Gesetz vom 30. Juni 1838). Neben diesen gesetzlichen Anstalten giebt es aber eine große Anzahl von staatlichen und privaten Anstalten für die Armenpflege, die, soweit es ihre Mittel erlauben, für die Unterstützung der Armen, die Pflege der Kranken u. s. w. Sorge tragen. Jedoch ist dadurch kaum den dringendsten Bedürfnissen abgeholfen. In wenig mehr als einem Drittel aller Gemeinden Frankreichs, d. h. in 14071 Gemeinden (38 Proz. der Gesammtzahl) gab es im Jahre 1880 Bureaux de bienfaisance, die zum großen Theil nur über geringfügige Mittel verfügen. Ihre Einnahmen beliefen sich auf 48,516,624 Fr., ihre Ausgaben auf 33,445,679 Fr., von denen 28,164,703 Fr. (oder 84 Proz.) auf Unterstützungen verwandt wurden. Unterstützt wurden 1,442,440 Personen (d. h. 6,5 auf 100 Einwohner der Bevölkerung der Gemeinden mit Bureaux de bienfaisance oder 3,9 auf 100 Einwohner der Gesammtbevölkerung des Landes). Die Unterstützung betrug auf den Kopf 31 Fr. in Paris, 18 Fr. in den Departements. — Am 31. Dez. 1880 wurden 102,419 Kinder von den Departementsanstalten unterhalten und zwar 1720 Findelkinder, 47,771 verlassene Kinder, 9862 Waisenkinder und 43066 Kinder, deren Eltern Unterstützung erhielten. — In Paris ist nach dem Gesetz vom 10. Januar 1849 (aufrechterhalten durch Ges. v. 21. Mai 1873 Art. 11) die Verwaltung der Spitäler und der öffentlichen Armenpflege in einer Behörde (administration générale de l'assistance publique) vereinigt. An deren Spitze steht ein vom Minister ernannter Direktor. Ihm zur Seite steht ein Aufsichtsrath, dessen Vorsitzender der Seinepräfekt ist und dessen Mitglieder von dem Präsidenten der Republik auf je 3 Jahre aus verschiedenen, im Gesetz angegebenen Kategorien ernannt werden. Doch hat derselbe nur

Gutachten abzugeben. Die ganze Verantwortlichkeit trägt der Direktor (Decret v. 24. April 1849). Nach dem Budget von 1884 sind die Einnahmen und Ausgaben veranschlagt worden auf je 41,586,000 Fr.[30]).

§ 17. Auch in England ward erst im 16. Jahrhundert die weltliche Armenpflege von dem Staate organisirt. Der kirchlichen Armenpflege, die hier auf Grund von königlichen Anordnungen bis zur Reformation sich erhalten hatte, war durch die Säcularisation des Kirchenguts die Möglichkeit entzogen worden, in dem bisherigen Umfange den Anforderungen zu genügen. Gleichzeitig aber waren die Bedürfnisse noch mehr als anderwärts gestiegen. Im 15. Jahrhundert war in England die Hörigkeit thatsächlich so gut wie verschwunden und damit war die alte Unterstützungspflicht der Grundherren gegenüber ihren in Noth und Krankheit befindlichen Arbeitern gleichfalls erloschen. Durch das Gesetz von 1536 wurden die einzelnen Hundertschaften, Städte und Kirchspiele angewiesen, die Armen durch Almosen so zu unterhalten, daß sie nicht genöthigt seien, öffentlich zu betteln, und jeder Person, die sich weigert, die geforderten Beiträge zu zahlen, eine Strafe von 20 Shillingen angedroht. Der Bettel ward wiederholt bei strengen Strafen verboten. Durch Gesetz von 1575 wurden die Friedensrichter ermächtigt, Arbeitshäuser zu errichten, „damit die Jugend zur Arbeit gewöhnt und erzogen werde und damit Andere, die im Nichtsthun herangewachsen und Tagediebe seien, keine gerechte Ausrede haben, wenn sie angeben, sie könnten weder Dienst noch Arbeit finden“. Durch das sogen. Lehrlingsgesetz von 1562 ward bestimmt, daß Jeder im Alter von 12 bis 60 Jahren gezwungen werden könne, zu einem von der Behörde periodisch festzustellenden Lohn, je nach seiner Vorbildung, im Gewerbe oder im Landbau zu arbeiten. Es folgten dann noch mehrere ergänzende Gesetze, welche in dem großen Armengesetz der Königin Elisabeth vom Jahre 1601 ihre Zusammenfassung und ihren Abschluß fanden. Die leitenden Grundsätze desselben sind: 1) Die arbeitsfähigen Armen können zur Arbeit zu einem von der Behörde festgesetzten Lohne gezwungen werden. 2) Die Armenlast ist eine Last jedes Kirchspiels. 3) Heimathsberechtigt in dem Kirchspiel ist Jeder, der darin geboren oder seit drei Jahren darin wohnhaft ist. Dieser Grundsatz der Freizügigkeit wurde später durch das Niederlassungsgesetz Karls II. von 1682 aufgehoben, das die größten Beschränkungen der Freizügigkeit einführte. Danach kann jede Person binnen 40 Tagen nach ihrer Ankunft, wenn die Besorgniß vorhanden ist, daß sie später einmal der Armenpflege zur Last fallen könnte, ausgewiesen und nach dem Kirchspiel zurücktransportirt werden, in welchem sie zuletzt eine gesetzliche Niederlassung hatte durch Geburt, eigene Wirthschaft, Aufenthalt, Lehrlingschaft oder Dienst während eines Zeitraums von 40 Tagen. 4) Die Armenpflege selbst wird ausgeübt durch die Kirchenvorsteher und zwei oder mehrere Armenaufseher, welche jährlich aus den ansässigen Einwohnern von den Friedensrichtern ernannt werden. Sie haben den arbeitsfähigen Armen Arbeit, den arbeitsunfähigen Unterstützung zu verschaffen. Personen, die sich weigern zu arbeiten, können sie in ein Arbeitshaus oder Gefängniß schicken. Armenkinder können sie zwangsweise als Lehrlinge unterbringen. 5) Um die Mittel zur Armenpflege aufzubringen, sind die Kirchenvorsteher und Armenaufseher unter Genehmigung der Friedensrichter berechtigt, eine Kirchspielarmensteuer aufzulegen. Steuerpflichtig sind die Inhaber von Grundstücken und Häusern, seien sie nun Eigenthümer oder Pächter oder Miether. Das bewegliche Vermögen dagegen wird zur Steuer nicht herangezogen.

30) Die Geschichte der öffentlichen Armenpflege in Frankreich ist dargestellt von Moreau-Christophe III, 337—445 und Monnier, S. 231—516. Ueber die heute in Geltung stehende Gesetzgebung vgl. v. Reitzenstein, Armengesetzgebung Frankreichs in J. f. G.V. V, 559 u. ff., 1099 u. ff. (Diese ausführliche Abhandlung ist auch im Sonderabdruck unter dem Titel: die Armengesetzgebung Frankreichs 1881 erschienen.) Statistische Angaben enthalten die verschiedenen Jahrgänge des von M. Block herausgegebenen Annuaire de l'Économie pol. et de la Statistique, sowie das von dem Handelsministerium veröffentlichte Annuaire statistique de la France 1880, S. 180 u. ff.

§ 18. Dieses Gesetz, das im Wesentlichen bis 1834 unverändert bestand, führte im Laufe der Zeit zu den größten Mißständen. Das Niederlassungsgesetz hatte zur Folge, daß es für jedes Kirchspiel zur Hauptaufgabe wurde, „so viel Leute wie möglich auszuweisen, so wenig wie möglich zuzulassen“. Gleichwohl war die Zahl der Armen und die Armenlast im fortwährenden Steigen. Mit der Armensteuer ward in unverantwortlicher Weise gewirthschaftet. Von dem Ende des 17. Jahrhunderts bis zum Jahre 1818 stieg die Armensteuer von 900000 Pfd. Sterl. jährlich auf 7870801 Pfd. Sterl. Die Armenpflege ging zum größten Theil in Geldunterstützung auf, und ein großer Theil derjenigen, die Unterstützung empfingen, bestand aus Arbeitsfähigen, die aus Trägheit von der Armensteuer lebten. Seit dem mit dem Ende des 18. Jahrhunderts eintretenden raschen Steigen des Industrie- und Fabrikbetriebs wuchs in Folge der periodisch stattfindenden Productionskrisen die Zahl der Armen, die dem Kirchspiel zur Last fielen, zu einer früher nicht gekannten Höhe. Vielfach ward auch die Armensteuer dazu benutzt, um den Arbeitern das, was ihnen an ihrem Lohne zum Unterhalt ihrer Familien fehlte, zuzuschießen, d. h. mit andern Worten das Kirchspiel zahlte für die Grundeigenthümer und Fabrikherren den Arbeitern einen Theil ihres Lohnes. Nachdem schon 1785 das Niederlassungsgesetz insoweit aufgehoben worden war, daß Niemand mehr wegen bloßer Wahrscheinlichkeit der Verarmung ausgewiesen werden konnte, und nachdem 1814 Gewerbefreiheit und 1824 die Coalitionsfreiheit der Arbeiter eingeführt worden waren, erschien eine Reform des Armengesetzes von 1601 unbedingt nothwendig. Sie erfolgte durch das Gesetz von 1834. Die wichtigsten Neuerungen desselben bestanden darin: 1) Die Kirchspiele wurden zu größeren Armenverbänden vereinigt. Jeder Armenverband (union) hat seinen Vorstand (board of guardians), der aus den Friedensrichtern des Bezirks und den von den einzelnen Kirchspielen gewählten Mitgliedern besteht. Unter seiner Leitung werden die Unterstützungen vertheilt, er erkennt in den einzelnen Fällen nach vorheriger Prüfung die Unterstützung zu. 2) In der Regel sollen die Armen in den Werkhäusern verpflegt werden, nur ausnahmsweise darf Armen, die nicht in ein Werkhaus aufgenommen werden können, eine Unterstützung gewährt werden. 3) Eine Centralbehörde (poor law board) ward als höchste Verwaltungsstelle gebildet, welcher die Vollziehung und Durchführung des Gesetzes übertragen ward. Sie erläßt Verordnungen über die Art und Weise der Armenpflege, über Errichtung von Werkhäusern, über die Erziehung armer Kinder u. s. w. Sie kann die Vereinigung von mehreren Kirchspielen zu einem Armenverband anordnen und die Anstellung von besoldeten Beamten verfügen. Die Kirchenvorsteher und Armenaufseher haben nur noch die von den Friedensrichtern ausgeschriebene Armensteuer zu erheben. Nach dem Gesetz von 1834 sollte jedes einzelne Kirchspiel nach wie vor die besonderen Kosten für die Verpflegung seiner Armen tragen und nach Verhältniß zu den gemeinsamen Kosten des Werkhauses des Verbands beisteuern. Der Verband als solcher hatte nur die Kosten für die Unterhaltung von wandernden Personen, von Findlingen u. s. w., sowie von denjenigen Personen zu tragen, welche wegen 5jährigen Aufenthalts aus dem Verband nicht mehr ausgewiesen werden können. Nach dem Gesetz von 1865 aber übernimmt der Armenverband alle Kosten der Armenpflege. Aus dem Kirchspiel und dem Verband können seitdem nur noch solche Personen ausgewiesen werden, die sich noch nicht ein Jahr in dem Verbande aufhalten. Hiermit ist die volle Freizügigkeit gesichert und die Bedeutung der Kirchspiele im Wesentlichen darauf reducirt, daß die Kirchspielbeamten die Armensteuer erheben. — Eine weitere Veränderung trat 1871 insofern ein, als der poor law board mit dem neu gegründeten Ministerium für Localverwaltung, dem local government board, vereinigt wurde.

Das Gesetz von 1834 hat gleich in den ersten Jahren eine günstige Wirkung hervorgebracht. Viele, die bisher auf Kosten des Kirchspiels gelebt hatten, weigerten sich, in das Werkhaus zu gehen und suchten, durch ihrer Hände Arbeit sich zu erhalten. Die Armensteuer sank

von 6317254 Pfd. Sterl. im Jahre 1834 auf 4717629 im Jahre 1836 und betrug trotz der großen Steigerung der Bevölkerung von etwa 14 Millionen auf 20 Millionen im Jahre 1861 doch nur 5778943 Pfd. Sterl. In den nächsten Jahren trat dann in Folge der großen wirthschaftlichen Krise, welche der amerikanische Bürgerkrieg für England nach sich zog, eine bedeutende Steigerung der Armenlast ein. Die Zahl der Armen, die der öffentlichen Armenpflege anheimfielen, stieg im Jahre 1863 auf 1079382 oder auf 5,3 Proz. der Bevölkerung. Von diesem Höhepunkt sank sie zwar in dem folgenden Jahre herab, aber sie betrug 1871 doch immer noch 1037360 oder 4,6 Proz. der Bevölkerung. Seitdem aber ist die Zahl der Armen von Jahr zu Jahr — von geringen Schwankungen abgesehen — absolut und in noch höherem Maaße relativ im Verhältniß zur Bevölkerung gesunken. Im Jahre 1882 betrug sie nur 788289 oder 3 Proz. der Bevölkerung. Die letztere war von 22712266 Einw. auf 26055406 Einw. gestiegen. Auch hatte sich unter den aus öffentlichen Mitteln unterstützten Armen die Zahl der arbeitsfähigen Armen bedeutend vermindert. Deren Zahl betrug 1863 221749 oder 20,5 Proz. aller Armen; 1871 172460 oder 16,6 Proz., 1882 102208 oder 13 Proz. Dagegen ist die für Armenunterstützung verausgabte Summe gestiegen. Sie betrug 1863 6527036 Pfd. St.; 1871 7886724 Pfd. St.; 1882 8232472 Pfd. St. Auf den Kopf der Bevölkerung kamen an Armensteuer 1863 6 s. 4½ d.; 1871 6 s. 11¼ d.; 1882 6 s. 3¾ d. Doch ist die Armenlast im Verhältniß zu dem Volkseinkommen nicht gestiegen, sondern gesunken. Auf 1 Pfd. St. des steuerbaren Vermögens kamen 1871 1 s. 5,6 d. Armensteuer, 1882 1 s. 2,1 d. Armensteuer. — Freilich erwies sich das von dem Gesetz von 1834 aufgestellte Princip, daß in der Regel die Armenunterstützung nur in den Arbeitshäusern gewährt werden solle, als undurchführbar. Weitaus die größte Zahl der Armen, die einer Unterstützung bedürfen, müssen dieselben außerhalb des Armenhauses erhalten. Erst in dem letzten Jahrzehnt hat die Armenverwaltung wieder versucht, die Vorschriften des Gesetzes strenger zu handhaben. Trotzdem ist die Zahl der sog. Out-door Paupers weit größer als die der sog. In-door Paupers. Im Jahre 1872 belief sich die Zahl der ersteren auf 828000 oder 84,7 Proz. der Gesammtzahl, im Jahre 1882 auf 604915 oder 76,7 Proz.[31]).

§ 19. In Oesterreich ruht auch gegenwärtig noch die Verpflichtung zur öffentlichen Armenpflege auf der Heimathsgemeinde. Nach dem Heimathsgesetz vom 3. Dezember 1863 ist Voraussetzung für Erwerb des Heimathrechts das Staatsbürgerrecht. Das Heimathrecht wird begründet: a. durch Geburt. Eheliche Kinder folgen dem Vater, uneheliche der Mutter; b. durch Verehelichung für die Frau; c. durch den Amtssitz für öffentliche Beamte, Lehrer und Geistliche; d. durch ausdrückliche Aufnahme durch die Gemeinde. Eine Verpflichtung der Gemeinde zur Aufnahme besteht nicht. Ueber ein Aufnahmegesuch hat der Gemeindeausschuß nach seinem Ermessen zu entscheiden. Gegen seine Entscheidung gibt es keine Beschwerde. Verloren wird die einmal erworbene Heimath nur durch Erwerb der Heimath in einer andern Gemeinde. Heimathlose Personen werden zum Zwecke der Armenpflege einer Gemeinde zugewiesen und zwar a zunächst derjenigen Gemeinde, in welcher sie sich zur Zeit ihres Eintritts in das Militär befunden haben; b. in Ermangelung einer solchen derjenigen Gemeinde, in welcher sie sich am längsten, mindestens aber

31) Ueber die Geschichte der englischen Armengesetzgebung s. Kries, die englische Armenpflege (herausgegeben von v. Richthofen, 1863); Gneist, englische Communalverfassung (2. Aufl. 1867) I, 273 u ff., II, 999 u. ff.; englisches Verwaltungsrecht (3. Aufl. 1884) II, 839 u. ff., 901 u. ff.; Nicholls, history of the English poor-law (1854), 2 Bde.; Brentano, Arbeiterversicherung, S. 49 u. ff. — Ueber das heute geltende Recht s. Gneist a. a. O.; ferner Selfgovernment in England (1871), S. 684 u. ff. Statistische Angaben bei Gneist a. a. O.; Journal of the Statistical Society, bes. Bd. 38 (1875), S. 361 u. ff.; Soetbeer im Arbeiterfreund, Bd. 17 (1879), S. 276 u. ff.; Twelfth Annual Report of the Local Government. Board 1882—1883 p. 183 u. ff. Vergleichende Uebersicht der Jahre 1849—1882 p. 296.

ein halbes Jahr ununterbrochen aufgehalten haben; c. derjenigen Gemeinde, in welcher sie geboren sind oder, sofern sie Findlinge sind, in welcher sie aufgefunden wurden; d. endlich in letzter Reihe derjenigen Gemeinden, in welchen sie zur Zeit angetroffen worden sind. (Ges. v. 1863 § 19). Arme, die nicht in der Gemeinde heimathsberechtigt sind, sind von ihr vorläufig zu unterstützen, doch hat sie einen Anspruch auf Ersatz ihres Aufwands gegen die Heimathsgemeinde. Streitsachen zwischen Gemeinden sind von den Verwaltungsbehörden zu entscheiden. Gegen deren Entscheidung kann, soweit es sich um die Rechtsfrage handelt, Beschwerde bei dem Verwaltungsgerichtshof eingelegt werden (Ges. v. 12. Okt. 1875). Ueber die Organisation und Ausübung der Armenpflege sind die einzelnen Kronländer zum Erlaß von Armengesetzen zuständig[32]). In den meisten Ländern sind durch die Landesgesetzgebung die Armeninstitute (s. oben S. 565) aufgehoben worden[33]). Dieselben bestehen jedoch noch in Tyrol, Vorarlberg, Galizien und in der Bukowina, in Mähren u. s. w. In den andern Ländern haben die Gemeindeorgane die Armenpflege übernommen, vielfach aber zu deren Ausübung Armencommissionen gebildet, in welchen die Ortsgeistlichen meist Sitz und Stimmen haben. Beschwerden wegen verweigerter Unterstützung sind von dem Landesausschuß zu entscheiden. Die Kosten der öffentlichen Armenpflege sind, soweit nicht die Erträgnisse der Ortsarmenstiftungen (Armenfond) und einige gesetzliche Einnahmen (bestimmten Strafgelder, Abgaben von öffentlichen freiwilligen Veräußerungen u. s. w.)[34]) ausreichen, von der Gemeinde zu bestreiten. Bei Ueberbürdung der einzelnen Gemeinden haben die Bezirke und das Land einzutreten. In einzelnen Ländern, wie in Nieder-Oesterreich (mit Ausschluß von Wien), in Steiermark, in Vorarlberg sind bestimmte Ausgaben gesetzlich dem Lande überwiesen worden. Vielfach haben auch die Bezirke und Länder größere Armenanstalten (Krankenhäuser u. s. w.) freiwillig errichtet und verwalten und unterhalten dieselben.

Die Literatur über die öffentliche Armenpflege in Oestreich ist eine sehr dürftige. Ein umfassendes Werk ist dem Verfasser nicht bekannt. Vgl. M. Steiner, Zur Reform der Armenpflege in Oestreich 1880. Ueber Wien s. das ausführliche Werk: Das Armenwesen in Wien und die Armenpflege 1863—1872, herausgegeben von dem städtischen statistischen Büreau in Wien 1875. Statistische Mittheilungen sind enthalten in der Oestreichischen Statistik, Statistik des Sanitätswesens der im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder 1873—1880 (8 Bände 1877—1883). Darnach gab es 1880 in Oestreich 199,215 von der öffentlichen Armenpflege unterstützte Personen (74,889 Männer, 124,326 Weiber), welche Unterstützungen im Betrag von 3,313,718 fl. erhielten. Auf 111 Einw. kam ein Armer. In den einzelnen Ländern ist aber das Verhältniß sehr verschieden. In Tyrol kam auf 39 Einwohner ein Armer mit einer Unterstützung von 19,93 fl.; in Görz und Gradisca auf 216 Einw. mit 14,81 fl.; in Schlesien erst auf 982 Einw. mit einem Unterstützungsbetrag von nur 8,5 fl. Vgl. auch Bratassevic, Armenunterstützung in Oestreich in der Wiener Statistischen Monatsschrift 1876 S. 241 u. ff.

Was die Gesetzgebung der übrigen europäischen Staaten betrifft, so sei hier nur er-

32) Das Armenwesen ist durch folgende Gesetze in den einzelnen Kronländern geordnet: Nieder-Oesterreich Gesetz v. 21. Febr. 1870; Ges. v. 15. Dez. 1882 betreff. die öffentliche Armenpflege (mit Ausschluß von Wien); Ges. v. 25. Dez. 1882 betreff. die Grundsätze für Errichtung und Verwaltung der öffentlichen Krankenhäuser; Ges. v. 28. Nov. 1873 in Bezug auf die Stadt Wien. — Ober-Oestreich Ges. v. 3. März 1873. — Salzburg Ges. v. 30. Dez. 1874. — Böhmen Ges. v. 3. Dez. 1868 über die Armenpflege. — Steiermark Ges. v. 12. März 1873. — Kärnten Ges. v. 21. Febr. 1870. — Dalmatien Ges. v. 26. Febr. 1876. — Schlesien Ges. v. 10. Dez. 1869. — Vorarlberg Ges. betreff. die Erleichterung der Armenversorgungsverbindlichkeiten der Gemeinden in Betreff Heimathloser v. 30. Juni 1875. — Krain Ges. v. 28. Aug. 1883.

33) In den Ländern, in welchen die Armeninstitute aufgehoben wurden, ist deren Vermögen mit dem Gemeindevermögen vereinigt worden.

34) Nach dem Allg. bürgerl. Gesetzbuch von 1811 § 761 fällt ein Drittheil des Nachlasses eines katholischen Weltgeistlichen, der über sein Vermögen nicht bestimmt hat, an die Armen seiner Pfarrgemeinde oder, wenn er ein Beneficium nicht hatte, an die Armen des Ortes, an welchem er starb. Da die politische Gemeinde nach heutigem Recht die Armenlast zu tragen hat, so hat sie auch den Anspruch auf diesen Theil der Verlassenschaft der Geistlichen. Vgl. Unger, Oestr. Privatrecht VI, § [illegible]; Singer, Historische Studien über die Erbfolge der katholischen Weltgeistlichen in Oestreich-Ungarn (1883).

wähnt, daß in den germanischen Staaten, Dänemark, Schweden, in den Niederlanden und in Belgien, in den Schweizer Kantonen, wie in Deutschland und Großbritannien der Staat die Gemeinden und Armenverbände verpflichtet, ihre angehörigen Armen zu unterstützen, soweit sie einer öffentlichen Unterstützung bedürfen. Hier besteht also das Prinzip, daß die Armenverbände diejenigen Summen aufbringen müssen, die zur Versorgung aller Armen erforderlich sind. In den romanischen Staaten dagegen, in Frankreich, Italien, Spanien besteht eine solche allgemeine Verpflichtung der Gemeinden u. s. w. nicht[35]).

In Frankreich besteht, wie schon erwähnt worden, eine Verpflichtung der Gemeinden und Departements zur öffentlichen Armenpflege nur in Bezug auf die Irrsinnigen und die verwaisten und verlassenen Kinder, während die übrigen Armen auf eine öffentliche Unterstützung nur insoweit Anspruch haben, als die Mittel der Armenanstalten hierzu ausreichen. In Italien sind die Gemeinden verpflichtet, den Armen ärztliche Hilfe unentgeltlich zu verschaffen und einen Theil der Kosten der Findelhäuser zu tragen. Die armen Geisteskranken müssen auf Kosten der Provinzen verpflegt werden. Arbeitsunfähige Arme, die in keiner Anstalt Aufnahme finden und von keiner Stiftung Unterstützung erhalten, können auf ein Zeugniß der Gemeindebehörde hin die Befugniß erhalten, zu betteln. Wer ohne amtlichen Bettelbrief bettelt, wird von dem Gesetz mit Strafe bedroht[36]).

III. Die deutsche Armengesetzgebung der Gegenwart.

§ 20. Seit dem 16. Jahrhundert hat der Staat die öffentliche Armenpflege als eine Aufgabe des Staats und seiner Organe anerkannt. Er hat die Verpflichtung zur Armenunterstützung gesetzlich festgestellt und die Armenpflege organisirt. Aber die öffentliche Armenpflege hat nur einzutreten, sofern Privatpersonen, Korporationen oder Stiftungen zur Unterstützung nicht verpflichtet sind (Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz § 61). Die Unterstützungspflicht der Privatpersonen erstreckt sich in den meisten Ländern nur auf die Ehegatten, die Ascendenten und Descendenten[37]). Soweit diese Unterstützungspflicht reicht, hat die öffentliche Armenpflege nur einen subsidiären Charakter. Aber auch da, wo eine andere rechtliche Verpflichtung nicht besteht, will die öffentliche Armenpflege die freie Wohlthätigkeit der Einzelnen, der Gesellschaft, der Kirche u. s. w. nicht verdrängen. Der Staat kann und darf nicht durch die öffentliche Armenpflege die werkthätige Liebe der Einzelnen unterdrücken. Die öffentliche Armenpflege muß die private Armenpflege ergänzen und nur da eintreten, wo diese nicht ausreicht. Beide verfolgen ein gemeinsames Ziel, sie müssen sich gegenseitig unterstützen und gemeinsam wirken. Es wird weiter unten bei der Darstellung der Organisation der Armenpflege näher auf die Frage einzugehen sein, in

35) Mittheilungen über die Gesetzgebung und das Armenwesen der meisten europäischen Staaten finden sich bei Moreau-Christophe (1851) III, 1—300 und in dem Sammelwerk von Emminghaus (1870). Ueber die Schweiz vgl. das interessante und lehrreiche Werk von Niederer, Armenwesen der Schweiz (1878).

36) Gemeinde- und Provinzialgesetz v. 20. März 1865 Art. 116, 174 und 237. Gesetz über die öffentliche Sicherheit vom 20. März 1865 Art. 67. Das Gesetz v. 3. August 1862 über die milden Stiftungen (opere pie) enthält die Normen für die Verwaltung derselben und die staatliche Aufsicht. Vgl. Bodio bei Emminghaus, S. 682 u. ff. Statistische Mittheilungen in L'Italia economica nel 1873 (1874), S. 410 und Bodio in Annali di Statistica, Bd. 21 (1881), S. 80—112. Eine Bibliographie des italienischen Armenwesens findet sich ebenda Serie III, t. IV (1883) p. 94 u. ff.

37) Ueber das gemeine Recht vgl. Windscheid, Pandecten II, § 475, 491; Stobbe, Handbuch des deutschen Privatrechts IV, 313 u. ff. Nach dem Preuß. Allg. L.R. II, 3, § 15 sind zur Alimentation auch die Geschwister verpflichtet, doch kann deren Verbindlichkeit nur im Rechtsweg geltend gemacht werden. Dagegen kann nach dem Gesetz von 1871 § 65 die Verwaltungsbehörde auf Antrag des Armenverbands die Eltern (bez. die uneheliche Mutter), die Kinder und die Ehegatten zu Gewährung der erforderlichen Unterstützung anhalten. Ueber die Bestimmungen der Armengesetze der andern Staaten vgl. Rocholl, Armenpflegerecht, S. 265 u. ff.

welcher Weise eine Verbindung der privaten Wohlthätigkeit und der Vereinsthätigkeit mit der öffentlichen Armenpflege herzustellen ist.

§ 21. Die deutsche Armengesetzgebung ruht auf dem Prinzip, daß das Gemeinwesen verpflichtet ist, den Verarmten vor dem Untergang zu retten und ihn womöglich der Armuth zu entreißen. Aber sie hat die Verpflichtung zur Ausübung der Armenpflege nicht dem Staat, sondern den Selbstverwaltungskörpern, den Gemeinden und Armenverbänden, auferlegt. Mehr als auf jedem andern Gebiet der staatlichen Thätigkeit ist auf dem des Armenwesens die Decentralisation und Selbstverwaltung geboten. Zum größten Theil beruht die gedeihliche Wirksamkeit der Armenpflege auf einer genauen Kenntniß der örtlichen Zustände und der individuellen Verhältnisse. Diese Kenntniß kann nur innerhalb kleiner Bezirke erworben werden und nur von Personen, die seit längerer Zeit in denselben angesessen und in der Lage sind, sich über die privaten Verhältnisse jedes Einzelnen, der die öffentliche Unterstützung in Anspruch nimmt, zu unterrichten. Schon die große Zahl der Personen, welche in der Armenpflege beschäftigt werden müssen, verbietet es, dieselbe besoldeten, vom Staat angestellten Beamten zu überlassen. Zur Ausübung der Armenpflege ist nicht eine berufsmäßige Vorbildung erforderlich, es werden nur verlangt: Kenntniß der Verhältnisse und der Personen, gesunder Menschenverstand und Hingabe an das Gemeinwesen. Im Ehrendienst für Staat und Gemeinde haben hier zahlreiche Staatsbürger ihre Kräfte zu verwerthen und an der Lösung der dem Staat und der Gesellschaft obliegenden Aufgabe mitzuwirken. Nur die Selbstverwaltung vermag diese der Armenpflege nothwendigen Kräfte heranzuziehen und mit dem zur Aufopferung von Zeit und Mühe bereiten Gemeingeist zu erfüllen. Aber auch nur die Selbstverwaltung, welche die Kosten der Armenpflege, zum Theil wenigstens, selbst aufzubringen hat, vermag mit der Humanität die Sparsamkeit zu verbinden, die allein die Steigerung der Armenlast zu einer bald unerträglichen Höhe zu verhüten im Stand ist.

Ist das Prinzip, daß die öffentliche Armenpflege zu decentralisiren und den Selbstverwaltungskörpern zu übertragen sei, allgemein anerkannt, so entspringen doch aus der gesetzlichen Durchführung des Prinzips vielfache Schwierigkeiten. Die Gesetzgebung hat die Armenlast in gerechter Weise auf die einzelnen Armenverbände zu vertheilen. Sie muß demnach bestimmen, auf welche Personen sich die Verpflichtung der einzelnen Armenverbände zur öffentlichen Unterstützung erstreckt. Aus dieser Verpflichtung ergeben sich Einwirkungen auf die rechtlichen Verhältnisse der Personen, auf die sich die Unterstützungspflicht bezieht. Das Gesetz hat diese Einwirkungen zu normiren und die berechtigten Interessen der Armenverbände mit dem Schutz der individuellen Freiheit zu vereinen. Es werden deshalb zunächst die gesetzlichen Bestimmungen über die Verpflichtung der Armenverbände zur Tragung der Armenlast und die daraus entspringenden Verhältnisse darzustellen sein (1. Heimathrecht, Unterstützungswohnsitz und Freizügigkeit). Hieran schließt sich 2. die Organisation der Armenpflege. Aus dem Nebeneinanderbestehen der einzelnen Armenverbände ergiebt sich die Möglichkeit von Armenstreitsachen unter denselben. Zu ihrer Regelung sind besondere Normen erlassen worden (3. Streitsachen oder Armenverbände). Endlich sind noch 4. die gesetzlichen Bestimmungen über die Aufbringung der Kosten des öffentlichen Armenwesens zu erörtern.

1. Heimathrecht, Unterstützungswohnsitz und Freizügigkeit.

§ 22. Nach Art. 3 Abs. 1 der Reichsverfassung soll für das ganze Reichsgebiet ein gemeinsames Indigenat bestehen mit der Wirkung, daß der Angehörige eines jeden Bundesstaats in jedem andern Bundesstaat als Inländer zu behandeln ist. Art. 4 Ziff. 1 der Verfassung bestimmt, daß die Heimaths- und Niederlassungsverhältnisse der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reichs unterliegen, jedoch sollen nach Art. 3 diejenigen Bestimmungen,

welche die Armenversorgung und die Aufnahme in den lokalen Armenverband betreffen, der Landesgesetzgebung verbleiben. Zur Durchführung des in der Verfassung begründeten Bundesindigenats ward zunächst durch das Reichsgesetz vom 1. November 1867[38]) jedem Reichsangehörigen, der rechtlich selbständig ist, das Recht gegeben, innerhalb des Reichsgebiets sich an jedem Orte aufzuhalten oder niederzulassen, wo er eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen sich zu verschaffen im Stande ist. An jedem Ort kann er Grundeigenthum erwerben und umherziehend oder an dem Ort des Aufenthalts Gewerbe aller Art unter den für Einheimische geltenden gesetzlichen Bestimmungen betreiben. Er darf in der Ausübung dieser Befugnisse weder durch die Obrigkeit seiner Heimath noch durch die Obrigkeit des Orts, in welchem er sich aufhalten oder niederlassen will, gehindert oder durch lästige Bedingungen beschränkt werden. Nur in den von dem Gesetz selbst angegebenen Fällen sind Beschränkungen der Freizügigkeit zulässig. Das Gesetz gestattet solche theils im Interesse der Sicherheitspolizei, theils im Interesse der Gemeinden und Verbände, denen die öffentliche Armenpflege obliegt. Im Interesse der Sicherheitspolizei kann denjenigen Personen, welche auf Grund eines gerichtlichen Erkenntnisses unter Polizeiaufsicht gestellt worden sind, der Aufenthalt an bestimmten Orten von der Landespolizeibehörde untersagt werden. Auch kann denjenigen Personen, welche einer derartigen Beschränkung in einem Bundesstaat unterliegen, oder welche in einem Bundesstaat innerhalb der letzten 12 Monate wegen wiederholter Bettelei oder Landstreicherei bestraft worden sind, der Aufenthalt in jedem andern Bundesstaat untersagt werden. Endlich hat das Reichsgesetz die landesgesetzlichen Bestimmungen, welche den Polizeibehörden die Befugniß ertheilen, bestrafte Personen in der Wahl des Aufenthaltsorts zu beschränken, nicht aufgehoben. Sind über solche Personen derartige Beschränkungen verhängt worden, so können sie auch von der Landespolizeibehörde eines jeden Bundesstaats, in welchem sie nicht ihren Unterstützungswohnsitz (ihre Heimath) haben, ausgewiesen werden (Ges. v. 1. Nov. 1867 § 3).

In Preußen kann nach dem Gesetz v. 31. Dez. 1842 § 2 der Aufenthalt an bestimmten Orten untersagt werden Personen: a, welche zu einer Zuchthausstrafe, oder b, zu einer andern Strafe wegen eines Verbrechens verurtheilt worden sind, wodurch der Thäter sich als einen für die öffentliche Sicherheit oder Moralität gefährlichen Menschen darstellt, oder c, welche in einer Korrektionsanstalt eingesperrt gewesen sind. In Sachsen kann jede bestrafte Person, aber nur während des der Verbüßung der Strafe folgenden Jahres aus jedem Ort, an welchem sie nicht ihren Unterstützungswohnsitz hat, ausgewiesen werden (Ges. v. 26. Nov. 1834 § 17). Beschränkter sind die Befugnisse der Polizeibehörde in Bayern (Ges. v. 16. April 1868 Art. 45, Ges. v. 23. Febr. 1872 Art. 10) und Württemberg (Bürgerrechtsges. v. 1833 Art. 11, 19; Polizeistrafges. v. 1871 Art. 10).

Spätere Gesetze, wie das über den Jesuitenorden vom 4. Juli 1872 und das vom 4. Mai 1874 über die Verhinderung der unbefugten Ausübung von Kirchenämtern, ferner das Gesetz vom 21. Oktober 1878 gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Socialdemokratie haben eine Reihe von weiteren Beschränkungen, die jedoch in diesem Zusammenhang nicht in Betracht kommen, hinzugefügt. — Die Gemeinde (oder der Armenverband) kann einen Neuanziehenden abweisen, jedoch nur dann, wenn derselbe nicht hinreichende Kräfte besitzt, um sich und seinen arbeitsunfähigen Angehörigen den nothdürftigsten Lebensunterhalt zu verschaffen, und wenn er solchen weder aus eigenem Vermögen bestreiten kann, noch von einem dazu verpflichteten Verwandten erhält. Die Abweisung kann also nicht erfolgen aus Besorgniß vor einer künftig etwa eintretenden Verarmung, sondern nur, wenn die Verarmung schon vorhanden ist. Die Fortsetzung eines schon begonnenen Aufenthalts kann von der Gemeinde nur untersagt werden, wenn der Neuanziehende die öffentliche Armenpflege in Anspruch nehmen muß, bevor er in der Gemeinde den Unterstützungswohnsitz erworben hat, und wenn die Gemeinde nachweisen kann, daß die Unterstützung aus andern Gründen als wegen einer nur vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit nothwendig geworden ist. Hat somit das Gesetz vom 1. November 1867, dessen Geltung sich gegenwärtig über das ganze Reichsgebiet erstreckt, das Prinzip der Freizügigkeit zur Durchführung gebracht, so war die gleichmäßige Wirkung des Gesetzes in den einzelnen Bundesstaaten durch die verschiedenartigen Bestimmungen derselben über den Erwerb des Unterstützungswohnsitzes oder des Heimathrechts gehindert. Es war nothwendig, eine einheitliche Ordnung auch dieser Verhältnisse herzustellen, um das in der Verfassung verkündete Bundesindigenat zu verwirklichen. Für den Norddeutschen Bund geschah dies durch das Gesetz vom 6. Juni 1870 über den Unterstützungswohnsitz. Dasselbe ward später auch auf Hessen, Baden und Württemberg ausgedehnt. Bayern behielt kraft eines verfassungsmäßigen Reservatrechts seine bisherige Gesetzgebung über Heimath und Niederlassung. Auch auf Elsaß-Lothringen ist bisher das Gesetz vom 6. Juni 1870 nicht ausgedehnt worden; hier ist die französische Gesetzgebung noch in Geltung geblieben[39]).

§ 23. Die verfassungsmäßige Competenz des Reichs erstreckt sich nicht auf das gesammte Armenwesen, sondern nur auf die Heimaths- und Niederlassungsverhältnisse. Demgemäß ist das Gesetz vom 6. Juni 1870 auch nicht ein umfassendes Armengesetz, es regelt vielmehr nur folgende Verhältnisse: 1) Die Gleichberechtigung der Reichsangehörigen in Bezug auf die Armenunterstützung. 2) Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes. 3) Die Verpflichtung zur Armenpflege und die Organe, denen diese Verpflichtung obliegt. 4) Das Verfahren in Streitsachen der Armenverbände, die verschiedenen Bundesstaaten angehören, sowie einzelne Punkte des Verfahrens in Armenstreitsachen überhaupt. In allen übrigen Beziehungen wird das Armenwesen nicht durch die Reichsgesetzgebung, sondern durch die Gesetzgebung der einzelnen Staaten normirt, so insbesondere in Bezug auf Art und Maß der zu gewährenden Unterstützung, in Bezug auf die Beschaffung der hierzu erforderlichen Mittel, auf Zusammensetzung und Einrichtung der Organe der Armenpflege u. s. w

Das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz hat sich der preußischen Gesetzgebung von 1842 angeschlossen und damit hat das in Preußen bestehende Prinzip des Unterstützungswohnsitzes das früher in den meisten andern deutschen Staaten geltende Prinzip des Heimathrechts verdrängt. Nach diesem letzteren System ist zur Armenpflege verpflichtet nur die Heimathsgemeinde, d. h. diejenige Gemeinde, welcher der Bedürftige durch Geburt, Verehelichung oder ausdrückliche Aufnahme angehört. Die einmal erworbene Heimath wird nur verloren durch Erwerb des Heimathrechts in einer andern Gemeinde oder durch Verlust der Staatsangehörigkeit. Staatsangehörige, die heimathlos sind, soll es nach diesem System nicht geben. Finden sich trotzdem Personen, deren Heimathsgemeinde nicht festgestellt werden kann, so werden sie von Staats wegen einer Gemeinde als Heimathsberechtigte zugewiesen. Nach dem preußischen System dagegen tritt die Unterstützungspflicht der Gemeinde ein in Folge eines Aufenthalts von einer gewissen Dauer, aber der Unterstützungswohnsitz geht auch durch Abwesenheit von einer gewissen Dauer verloren, unabhängig davon, ob in einer andern Gemeinde der Unterstützungswohnsitz erworben worden ist oder nicht. Das preußische System mußte deshalb auch für die Armenpflege derjenigen Personen Sorge tragen, welche in einer Gemeinde den Unterstützungswohnsitz verloren haben,

38) Ueber das Recht der Freizügigkeit nach dem Gesetz v. 1. Novbr. 1867 vgl. Rösler, sociales Verwaltungsrecht I, 1, S. 152 u. ff.; v. Rönne, deutsches Staatsrecht (2. Aufl.) I, 111 u. ff.; Arnoldt, Freizügigkeit und Unterstützungswohnsitz, S. 30 u. ff.; Seydel in den Annalen des Deutschen Reichs 1876, S. 159 u. ff.; G. Meyer, Lehrbuch des Verwaltungsrechts I, 200 u. ff. Löning, Lehrbuch des Verwaltungsrechts (1884) S. 260 u. ff.

39) Ueber das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz vgl. die angeführten Werke von Arnoldt und Rocholl; ferner die Commentare von Eger (2. Aufl. 1884), Wohlers (3. Aufl. 1884) und v. Rönne (aus den Ergänzungen und Erläuterungen der Preußischen Rechtsbücher, 6. Ausg. 1879, besonders erschienen); die systematischen Darstellungen von Rösler a. a. O. I, 1, S. 152 u. ff. und Seydel, Reichsarmenrecht in Annalen des Deutschen Reichs 1877, S. 545 u. ff.; G. Meyer, Verwaltungsrecht I, 112 u. ff.; Löning, Verwaltungsrecht S. 699 u. ff.

ohne in einer andern einen solchen erworben zu haben. Ihre Unterstützung liegt dem Landarmenverband ob, in dessen Gebiet die Nothwendigkeit der Unterstützung hervorgetreten ist. Indem nun das Reichsgesetz dieses letztere System annahm, traf es folgende Bestimmungen zu seiner Durchführung:

1) Jeder Reichsangehörige (mit Ausnahme der Angehörigen von Bayern und Elsaß-Lothringen) ist in jedem Bundesstaat des Geltungsgebiets des Gesetzes in Bezug auf Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes, wie auf die Art und das Maß der im Falle der Hilfsbedürftigkeit zu gewährenden öffentlichen Unterstützung als Inländer zu behandeln. Alle Deutschen haben in Bezug hierauf gleiche Rechte und Pflichten (§ 1).

2) Jeder Hilfsbedürftige muß vorläufig von demjenigen Ortsarmenverband unterstützt werden, in dessen Bezirk er sich bei dem Eintritt der Hilfsbedürftigkeit befindet. Hat derselbe nicht seinen Unterstützungswohnsitz daselbst, so ist zur Erstattung der durch die vorläufige Unterstützung erwachsenen Kosten verpflichtet der Ortsarmenverband, in welchem er seinen Unterstützungswohnsitz hat, oder, wenn er einen solchen nicht besitzt, der Landarmenverband (§ 21).

3) Der Unterstützungswohnsitz im Sinne des Reichsgesetzes ist das Verhältniß, aus welchem für den Ortsarmenverband die Verpflichtung entspringt, im Falle der Verarmung den Hilfsbedürftigen endgiltig zu unterstützen. Dieses Verhältniß wird begründet:

a. Durch Aufenthalt. Wer nach zurückgelegtem 24. Lebensjahre zwei Jahre lang ununterbrochen seinen gewöhnlichen Aufenthalt innerhalb eines Ortsarmenverbands gehabt hat, erwirbt dadurch innerhalb desselben den Unterstützungswohnsitz. Jedoch ruht der Lauf der Frist während der Dauer einer von einem Armenverband gewährten öffentlichen Unterstützung. Dasselbe findet statt, wenn Umstände eintreten, durch welche die Annahme freier Selbstbestimmung bei der Wahl des Aufenthaltsorts ausgeschlossen wird, während der Dauer derselben. Wird der Aufenthalt bei dem Vorhandensein solcher Umstände begonnen, so läuft die zweijährige Frist erst von dem Tage an, an welchem diese Umstände aufgehört haben (§ 2, 10, 12).

b. Durch Verehelichung erwirbt die Ehefrau den Unterstützungswohnsitz des Mannes (§ 15 u. ff.).

c. Durch Abstammung. Eheliche Kinder theilen den Unterstützungswohnsitz des Vaters, nach dessen Tod den der Mutter. Uneheliche Kinder theilen den Unterstützungswohnsitz der Mutter (§ 18, 21).

Der Verlust des Unterstützungswohnsitzes tritt ein:

a. Durch Erwerb eines anderweitigen Unterstützungswohnsitzes.

b. Durch zweijährige ununterbrochene Abwesenheit nach zurückgelegtem 24. Lebensjahre (§ 22). In Bezug auf Beginn und Unterbrechung des Fristablaufs finden die oben in Betreff des Erwerbs des Unterstützungswohnsitzes angegebenen Bestimmungen sinngemäße Anwendung (§ 24 u. ff.).

4) Diejenigen Personen, welche keinen Unterstützungswohnsitz besitzen, sind Landarme. Die Verpflichtung, sie zu unterstützen, liegt demjenigen Landarmenverband ob, in dessen Bezirk die Hilfsbedürftigkeit eintritt (§ 30). Falls der Landarme aber in hilfsbedürftigem Zustand aus einer Straf-, Kranken- oder Bewahranstalt entlassen wird, so ist derjenige Landarmenverband, aus welchem seine Einlieferung in die Anstalt erfolgt ist, zur Unterstützung verpflichtet (§ 30).

5) Eine Ausnahme von diesen Normen besteht in Bezug auf die Personen, welche im Gesindedienst stehen, ferner in Bezug auf Gesellen, Gewerbsgehilfen und Lehrlinge. Wenn dieselben am Orte ihres Dienstverhältnisses erkranken, so hat der Ortsarmenverband des Dienstorts die Verpflichtung, den Erkrankten, sofern sie der öffentlichen Unterstützung bedürfen, die erforderliche Kur und Verpflegung zu gewähren. Ein Anspruch auf Erstattung der Kur- und Verpflegungskosten, sowie auf Uebernahme der Hilfsbedürftigen durch einen andern Armenverband tritt erst ein, wenn die Krankenpflege länger als sechs Wochen fortgesetzt wurde, und nur für den über diese Frist hinausgehenden Zeitraum (§ 29).

6) Soweit durch diese Bestimmungen die Orts- und Landarmenverbände zur Unterstützung hilfsbedürftiger Deutscher verpflichtet worden sind, haben der Staat und das Reich darüber zu wachen, daß die Armenverbände dieser ihrer Verpflichtung nachkommen. Dagegen hat der Hilfsbedürftige kein subjektives Recht auf Unterstützung durch einen Armenverband. Ein Recht der Armen auf Armenunterstützung ist durch das Reichsgesetz nicht anerkannt, sondern nur eine Pflicht der Armenverbände. Dieser Pflicht entspricht nur das Recht des Staats, die Armenverbände zur Ausführung der ihnen auferlegten Verbindlichkeiten zu zwingen. Deshalb kann auch der Arme einen Anspruch auf Unterstützung gegen einen Armenverband niemals im Rechtsweg geltend machen, sondern er kann, im Falle ihm eine Unterstützung verweigert oder nicht genügend geleistet wird, sich nur mit einer Beschwerde an die Verwaltungsbehörde wenden[40]).

7) Endlich erkennt das Reichsgesetz, über seinen eigentlichen Zweck hinausgehend, auch die öffentlichrechtliche Verpflichtung an, daß Ausländer im Falle der Hilfsbedürftigkeit unterstützt werden. Sie sollen vorläufig von demjenigen Ortsarmenverband unterstützt werden, in dessen Bezirk sie sich beim Eintritt der Hilfsbedürftigkeit befinden. Zur Erstattung der Kosten, sowie zur Uebernahme bei dauernder Hilfsbedürftigkeit ist derjenige Bundesstaat verpflichtet, welchem der zur vorläufigen Unterstützung verbundene Armenverband angehört (§ 60). Jedoch kann jeder Bundesstaat im Wege der Landesgesetzgebung die ihm hiernach obliegende Verpflichtung auf seine Armenverbände übertragen. In Preußen (Gesetz vom 18. März 1871 § 64) sind die Ausländer, solange ihnen der Aufenthalt im Inlande gestattet wird, in Bezug auf Art und Maß der zu gewährenden öffentlichen Unterstützung den Inländern gleich zu behandeln, wie auch die Armenlast in gleicher Weise von den Orts- und Landarmenverbänden zu tragen ist. Der preußischen Gesetzgebung haben sich mehrere Staaten angeschlossen, wie Württemberg, Hessen, Coburg-Gotha. In andern Staaten dagegen, wie Sachsen, Baden, Sachsen-Weimar u. s. w., hat der Staat die Kosten für die Verpflegung der Ausländer übernommen[41]). — Durch diese gesetzlichen Bestimmungen wird selbstredend nicht die Befugniß der Regierung berührt, Ausländer auszuweisen, wie auch die auf völkerrechtlichen Verträgen beruhende Verpflichtung über die wechselseitige Unterstützung Hilfsbedürftiger und über die Erstattung der Verpflegungskosten durch den Heimathstaat dadurch nicht abgeändert worden[42]).

§ 24. Dem Geltungsgebiet des Reichsgesetzes vom 6. Juni 1870 über den Unterstützungswohnsitz stehen Bayern und Elsaß-Lothringen mit eigener Gesetzgebung gegenüber. Was Bayern[43]) betrifft, so knüpft das Gesetz über öffentliche Armen- und Krankenpflege vom 29. April 1869 die Unterstützungspflicht an die Heimathberechtigung der hilfsbedürftigen Personen (Art. 10). Die Gemeinde, die verpflichtet ist, die Personen, die in ihr heimathsberechtigt sind, zu unterstützen, hat auch das Recht in den von dem Gesetz ange-

40) Reichsgesetz § 61. Preußen: Gesetz von 1871 § 63, Zuständigkeitsgesetz v. 1. Aug. 1883 § 41, 42; Württemberg: Ges. vom 17. April 1873 Art. 7; Sachsen: Verordnung vom 6. Juni 1871 § 7; Baden: Gesetz v. 1870 § 36. Vgl. Rocholl, S. 67 u. ff. und v. Sarwey, das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege (1880), S. 533. Ferner Löning, Verw.R. S. 699 u. ff.

41) Vgl Rocholl, S. 413 u. ff., 762.

42) Verträge über die wechselseitige Unterstützung hilfsbedürftiger Staatsangehöriger hat das Deutsche Reich abgeschlossen mit Italien 8. August 1873, mit Dänemark 11. Dezbr. 1873 u. 25. Aug. 1881, mit der Schweiz 26. April 1876 (Niederlassungsvertrag Art. 10) und mit Belgien 7. Juli 1877.

43) Vgl Pözl, Lehrbuch des bayr. Verfassungsrechts § 105 u. ff.; Lehrbuch des bayr. Verwaltungsrechts § 101 u. ff. Ferner die Commentare von Riedel zu den bayrischen Gesetzen über Heimath, Verehelichung und Aufenthalt v. 16. April 1868 (5. Aufl. 1881 und über öffentliche Armenpflege v. 29. April 1869 (3. Aufl. 1883).

gebenen Fällen Einspruch gegen die Eheschließung eines in ihr heimathsberechtigten Mannes zu erheben. Doch kann dieser Einspruch nicht mehr erfolgen wegen Besorgniß vor künftig eintretender Verarmung [44]). Das Heimathrecht, das nur solche Personen erwerben können, die das bayrische Indigenat besitzen, wird nach den Bestimmungen der Gesetze vom 16. April 1868 und 23. Februar 1872 erworben und verloren.

Die Heimathsberechtigung kann sein:

1) eine ursprüngliche. Eheliche Kinder erwerben dieselbe in der Gemeinde, in welcher der Vater oder nach dessen Tod die Mutter heimathsberechtigt sind. Uneheliche Kinder folgen der Mutter.

2) Sie ist eine erworbene für die Beamten des Staats, der Gemeinde, der Kirchen und öffentlichen Korporationen in der Gemeinde ihres Amtssitzes; für die Frau durch Verehelichung in der Gemeinde, wo der Mann heimathsberechtigt ist. Ferner wird durch Erwerbung des Bürgerrechts auch die Heimathsberechtigung erworben.

3) Die Heimathsberechtigung wird verliehen. Auch wenn die gesetzlichen Voraussetzungen des Erwerbs des Heimathrechts nicht vorhanden sind, kann die Gemeinde auf Grund eines mit dem Ansuchenden abzuschließenden Vertrags das Heimathrecht verleihen. Einen gesetzlichen Anspruch auf die Verleihung des Heimathrechts haben diejenigen bayrischen Staatsangehörigen, die sich in der Gemeinde ununterbrochen und freiwillig, nach erlangter Großjährigkeit a. entweder 5 Jahre selbständig aufgehalten, während dieser Zeit direkte Steuern an den Staat bezahlt, ihre Verpflichtungen gegen die Gemeindekasse erfüllt und die Armenunterstützung weder beansprucht noch erhalten haben; b. oder 10 Jahre aufgehalten und während dieser Zeit Armenunterstützung weder beansprucht noch erhalten haben.

4) Die Heimathberechtigung kann endlich sein eine gesetzliche. Heimathslose Angehörige des bayrischen Staats, welche sich nach erlangter Volljährigkeit fünf Jahre ununterbrochen freiwillig und selbständig in einer Gemeinde aufhalten, erlangen kraft Gesetzes Heimathrecht, wenn sie während dieser Zeit direkte Staatssteuern bezahlt, ihre Verpflichtungen gegen die Gemeindekasse erfüllt und Armenunterstützung weder beansprucht noch erhalten haben. Haben sie keine direkten Staatssteuern bezahlt oder sind sie ihren Verpflichtungen gegen die Gemeindekasse nicht nachgekommen, so ist ein zehnjähriger Aufenthalt erforderlich.

Verloren geht das Heimathrecht nur durch Erwerb einer andern Heimath in einer bayrischen Gemeinde oder durch Verlust des bayrischen Indigenats.

Von dem Heimathrecht, das die politische Gemeinde zur Verpflegung der Hilfsbedürftigen und zur Tragung der Armenlast verpflichtet, unterscheidet die Gesetzgebung die vorläufige Heimath:

1) Heimathlose Angehörige des bayrischen Staats werden durch die Staatsbehörde einer Gemeinde zugewiesen, bis eine neue Heimath erworben ist.

2) Reichsangehörige, welche das bayrische Indigenat erworben, aber noch keine Heimathsberechtigung erlangt haben, haben in derjenigen Gemeinde, in welcher sie sich zur Zeit der Aufnahme niedergelassen haben, ihre vorläufige Heimath kraft Gesetzes.

Die Gemeinde ist zur Unterstützung und Verpflegung der Personen, welche in ihr eine vorläufige Heimath besitzen, verpflichtet, aber der Staat hat die von ihr verausgabten Pflegekosten ihr zurückzuerstatten. Ferner liegt jeder Gemeinde eine vorläufige Unterstützungspflicht ob gegenüber allen Personen, welche innerhalb des Gemeindebezirks hilfsbedürftig werden. Sie hat aber einen Ersatzanspruch gegen die Heimathsgemeinde, bez. den Staat. — Da das Gesetz über die Freizügigkeit auf Bayern sich erstreckt, so ergiebt sich, daß alle Reichsangehörigen den Bayern in Betreff der Freizügigkeit und Armenversorgung gleichgestellt sind.

Endlich ist noch zu erwähnen, daß Dienstboten, Gewerbsgehilfen, Lehrlinge, Fabrik- und andere Lohnarbeiter im Falle der Erkrankung von der Gemeinde, in welcher sie im Dienste oder

44) Nach dem Gesetz v. 16. April 1868 (Art. 32—42) und dem Gesetz v. 23. Febr. 1872 (Art. 5 u. ff.) kann in den rechtsrheinischen Landestheilen, sowie von Männern, die in einer Gemeinde der rechtsrheinischen Landestheile ihre Heimath haben, eine Ehe rechtsgiltig nur geschlossen werden auf Grund eines von der Distriktsverwaltungsbehörde ausgestellten Zeugnisses, daß der beabsichtigten Eheschließung kein gesetzliches Hinderniß entgegenstehe. Gegen Ertheilung dieses Zeugnisses kann die Gemeinde, in welcher der Mann seine Heimath hat, Einspruch erheben: a. wenn der Mann wegen Verbrechens oder Vergehens verurtheilt worden ist und sich weder über Abbüßung noch über Nachlaß der Strafe auszuweisen vermag; b. wenn und solange er sich wegen Verbrechens oder Vergehens in Untersuchung befindet; c. wenn er in den unmittelbar vorhergehenden 3 Jahren öffentliche Armenunterstützung beansprucht oder erhalten hat; d. wenn und solange er sich mit den der Gemeinde- oder Armenkasse seiner Heimath schuldigen Leistungen im Rückstand befindet; endlich e. wenn und solange er unter Curatel steht. Hat der Mann nur eine angewiesene Heimath, so ist der Einspruch zu erheben von dem Regierungsfiscal des Kreises, in welchem die angewiesene Heimath sich befindet. Auch durch das Reichsgesetz über die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschließung sind diese Bestimmungen des bayrischen Rechts nicht aufgehoben worden. Vgl. v. Sicherer, Commentar zu dem angeführten Reichsgesetz (1879), S. 472 u. ff.

in ständiger Arbeit stehen, mit dem Unentbehrlichen zu unterstützen sind, auch wenn sie dort nicht heimathsberechtigt sind. Wenn die Hilfeleistung den Zeitraum von 90 Tagen nicht überschreitet, so kann die Gemeinde einen Ersatz der dadurch veranlaßten Kosten nicht fordern (Armengesetz Art. 10, 11).

In Elsaß-Lothringen ist die französische Gesetzgebung über das Armenwesen noch in Geltung. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Armenpflege besteht hier nur gegenüber den Irrsinnigen und den verwaisten und verwahrlosten Kindern (enfants assistés). Die übrigen hilfsbedürftigen Personen sind die Gemeinden nur insoweit zu unterstützen verpflichtet, als die geringen Mittel der Armenanstalten (bureaux de bienfaisance) hierzu ausreichen.

§ 25. Das Verhältniß Bayerns und Elsaß-Lothringens zu den Bundesstaaten, in welchen das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz gilt, in Bezug auf die Unterstützung Hilfsbedürftiger, sowie das Verhältniß beider Länder zu einander regelt sich nach den Verträgen, welche zur Zeit des Deutschen Bundes die Bundesstaaten wegen gegenseitiger Uebernahme der Ausgewiesenen und Heimathlosen (Gothaer Vertrag vom 15. Juli 1851) und wegen Verpflegung erkrankter und Beerdigung verstorbener Unterthanen (Eisenacher Convention v. 11. Juli 1853) mit einander abgeschlossen haben, während für die Staaten, in welchen das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz gilt, an die Stelle jener Verträge die Bestimmungen des Gesetzes getreten sind (§ 1). Nach dem Gothaer Vertrag ist jeder Staat verpflichtet, seine Unterthanen im Falle der Ausweisung, die jetzt nur nach dem Gesetz über die Freizügigkeit und den dasselbe ergänzenden Gesetzen erfolgen kann, zu übernehmen. Die thatsächliche Ausweisung darf nicht eher in Vollzug gesetzt werden, bis der Aufnahmestaat seine Bereitwilligkeit ausgesprochen hat oder durch schiedsrichterlichen Spruch für verpflichtet erklärt ist. Wenn die auszuweisende Person zu keiner Zeit einem der contrahirenden Staaten als Unterthan angehört hat, so ist derjenige Staat zur Uebernahme verpflichtet, in dessen Gebiet der Auszuweisende a. nach zurückgelegtem 21. Lebensjahre sich zuletzt 5 Jahre hindurch aufgehalten, oder b. sich verheirathet und mit seiner Ehefrau unmittelbar nach der Eheschließung eine Wohnung mindestens 6 Wochen lang innegehabt hat, oder c. geboren ist. Ist auch der Geburtsort nicht zu ermitteln, so ist der Staat, in welchem sich die Person zur Zeit thatsächlich befindet, als der heimathliche zu betrachten. Nach der Eisenacher Convention ist der Staat, in dessen Gebiet die Hilfsbedürftigkeit eintritt, verpflichtet, Kur und Verpflegung nach denselben Grundsätzen wie bei eigenen Angehörigen zu leisten, und kann weder dafür noch für die Beerdigung gegen die Staats-, Gemeinde- oder andere öffentliche Kassen des Heimathstaats Ersatz beanspruchen. Die thatsächliche Ueberweisung in den Heimathstaat darf nur erfolgen, wenn dieselbe ohne Nachtheil für die Gesundheit des Hilfsbedürftigen oder seiner Angehörigen stattfinden kann. Die Eisenacher Convention, der Oestreich am 27. Oct. 1853 beigetreten ist, steht auch diesem Staate gegenüber noch in Geltung. Sie ist ferner nach der Bekanntmachung v. 29. April 1874 auch auf das Verhältniß zwischen Elsaß-Lothringen und Oestreich ausgedehnt worden.

§ 26. So zerfällt heute noch das Deutsche Reich in Bezug auf die Verpflichtung zur Armenunterstützung in drei verschiedene Rechtsgebiete, in das Gebiet des Gesetzes vom 6. Juni 1870 mit 38400000 Einwohner; in das bayrische mit 5280000 Einwohner und das Gebiet von Elsaß-Lothringen mit 1570000 Einwohner. Während die kleineren Gebiete, Bayern und das Reichsland, mit ihrer Gesetzgebung zufrieden zu sein scheinen, Klagen über dieselbe wenigstens nicht laut werden, erheben sich seit einer Reihe von Jahren von den verschiedensten Seiten gegen die Reichsgesetzgebung Beschwerden, die sich freilich zum Theil widersprechen und nach entgegengesetzten Richtungen Abänderungen verlangen. Wurde vor noch nicht langer Zeit die Durchführung des Princips der Freizügigkeit als ein in wirthschaftlicher und socialer Beziehung werthvoller und nothwendiger Fortschritt begrüßt, so hat inzwischen in den politischen Vertretungskörpern, in der Presse, selbst in der wissenschaftlichen Literatur die entgegengesetzte Ansicht wiederum Vertheidiger gewonnen [45]). Unmittelbar nach der Ausdehnung des Gesetzes über die Freizügigkeit über das ganze Reich trat in Deutschland ein außerordentlicher Aufschwung der Industrie und des Fabrikbetriebs ein, ein Aufschwung, dem rasch eine schwere wirthschaftliche Krisis folgte, die durch ihre Dauer und ihren Umfang dem wirthschaftlichen und socialen Leben der Nation tiefe und

45) Vgl. namentlich die socialpolitischen Erörterungen von A. Wagner in Betreff der Vortheile und Nachtheile der deutschen Reichsgesetzgebung über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen des Rechts der Eheschließung und über die Freizügigkeit. G. § 230—244a.

nur langsam heilende Wunden beibrachte. Diese Entwicklung mußte auf die Vertheilung und Bewegung der Bevölkerung von großem Einfluß sein. Es erfolgte zunächst ein Zuströmen der arbeitenden Klassen in die großen Städte und Industriebezirke, während nach Eintritt der Krisis ein Zurückströmen der beschäftigungslos gewordenen Arbeiter auf das platte Land in viel geringerem Maße sich vollzog. Zu einem nicht unbeträchtlichen Theil fielen die beschäftigungslosen Arbeiter der Armenpflege anheim oder ergaben sich der Bettelei und Landstreicherei. Es ist unleugbar, daß das Gesetz über die Freizügigkeit die Uebelstände, die jene Krisis mit sich brachte, in manchen Gegenden vermehrte. Aber es darf dabei nicht übersehen werden, daß das Gesetz seinem wesentlichen Inhalt nach für einen großen Theil Deutschlands materiell nicht neues Recht enthielt, sondern nur die bisher schon geltenden Rechtssätze sanctionirte. Ferner darf nicht übersehen werden, daß gerade die durch das Gesetz gewährte Freiheit der Bewegung, des Aufenthalts und der Niederlassung auch vielfach jenen Uebelständen entgegenwirkte, indem dadurch das Zurückströmen der Bevölkerung aus den überfüllten Industriebezirken erleichtert und eine richtigere Vertheilung der Bevölkerung befördert wurde. Es kann ohne Weiteres zugestanden werden, daß die persönliche Freiheit der einzelnen Individuen so weit durch die Gesetzgebung beschränkt werden darf und muß, als das Interesse der Gesammtheit dies verlangt. Es soll das Recht der Freizügigkeit nicht als ein angeborenes, aus der natürlichen Freiheit des Menschen fließendes Recht in Anspruch genommen werden. Aber nicht alle Uebelstände, die sich aus dem Gebrauch der Freiheit ergeben können, lassen sich durch gesetzliche Beschränkungen beseitigen. Daß die älteren gesetzlichen Bestimmungen, wodurch der Einzelne in seiner Bewegungsfreiheit, in der Möglichkeit, seine Arbeitskraft zu verwerthen, in der Freiheit, sich zu verehelichen und sich eine Familie zu gründen, von der Willkür der Gemeinde und Polizeibehörden abhängig gemacht war, daß diese einer früheren wirthschaftlichen und socialen Entwicklungsstufe angehörigen Bestimmungen nicht mehr hergestellt werden können, weil sie nicht mehr durchführbar wären, bedarf keines näheren Beweises. In einer Zeit des Aufschwungs der Industrie und der Ausdehnung des Fabrikbetriebs würden diese Schranken sich als wirkungslos erweisen; in der Zeit der Krisis und des wirthschaftlichen Rückgangs würden sie nur schädlich wirken und die socialen Mißstände vermehren. Die frühere Gesetzgebung gab den Gemeinden die Befugniß, neuanziehende Personen zurückzuweisen, wenn nur die Besorgniß vorhanden war, daß sie künftighin der öffentlichen Armenpflege zur Last fallen können. Die heutige Gesetzgebung giebt der Gemeinde nur die Befugniß zur Versagung des Aufenthalts, wenn die Thatsache der Verarmung schon vorhanden ist. Unter die Herrschaft der früheren Gesetzgebung war der Einzelne in der Verwerthung seiner Arbeitskraft von der jeweiligen, wechselnden Ansicht der Gemeindebehörden abhängig gemacht, ohne daß dadurch eine größere Garantie geboten gewesen wäre gegen die Verarmung. Denn es liegt in der Natur der Sache, daß in weitaus den meisten Fällen das Urtheil, ob künftighin eine Verarmung eintreten wird oder nicht, ein unsicheres und häufig trügerisches sein muß. So wenig wie in England, Frankreich, Italien und den anderen europäischen Kulturländern, so wenig wird es in Deutschland möglich sein, das kostbare Recht der Freizügigkeit dem Volke wieder zu entziehen und an seine Stelle wieder die Willkür der Polizei- und Gemeindebehörden zu setzen[46]).

46) Wagner, der mit Nachdruck die Schattenseiten der heutigen Gesetzgebung hervorhebt, wagt doch nicht, eine durchgreifende Aenderung derselben zu empfehlen. Von einzelnen Maßregeln zur Beschränkung der Freiheit der Eheschließung verspricht er sich keinen großen Erfolg. Noch am meisten möchte er eine allgemeine Erhöhung des gesetzlichen Heirathsalters, besonders bei dem männlichen Geschlecht empfehlen. Die hiermit verbundenen Nachtheile (Steigerung der Zahl der unehelichen Geburten, sowie der sogen. wilden Ehen) schlägt er aber zu geringfügig an und übersieht, daß durch die Vermehrung der sogen. wilden Ehen selbst die erwarteten Vortheile einer solchen Maßregel zum großen Theil aufgehoben werden (a. a. O., S. 444 u. ff.). Auch das Recht der Freizügigkeit will er nicht wieder aufheben, sondern meint, nur eine Beschränkung derselben durch Wiedereinführung der Einzugsgelder sei in Erwägung zu ziehen (S. 476). Dagegen glaubte er, daß eine „reale Beschränkung der Freizügigkeit" herbeigeführt werden müsse „durch eine veränderte, mehr gemein- besonders zwangsgemeinwirthschaftliche Organisation der Volkswirthschaft, sowie durch tiefgreifende Reformen im Gebiete des privatwirthschaftlichen Systems, namentlich in den Beziehungen zwischen Arbeitern und Arbeitgebern, in der Gewerbeverfassung, endlich im Armenpflegerecht" (S. 471—476).

§ 27. Bedeutungsvoller sind die Angriffe, welche gegen das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz gemacht werden. Zwar ist die Behauptung, daß durch das Gesetz eine Steigerung der Armenlast erzeugt worden sei, nicht erwiesen. Es fehlt an einem genügenden statistischen Nachweis, daß überhaupt seit 1870 die Armenlast in höherem Maße als die Bevölkerung gestiegen ist. Aber selbst wenn eine solche Steigerung wirklich allgemein eingetreten wäre, wie sie in vielen Städten unzweifelhaft stattgefunden hat, so wäre doch noch nachzuweisen, daß sie ihren Grund in der Gesetzgebung hat. Mit Recht ist darauf hingewiesen worden, daß zahlreiche andere Gründe darauf eingewirkt haben, daß die Ausgaben für die Armenpflege in den letzten Jahrzehnten sich steigern mußten, auch wenn die Zahl der unterstützten Armen (und auf diese Zahl kommt es doch hier in erster Linie an) nicht gestiegen wäre[47]). Die Anforderungen, die heute an die Armenpflege gestellt werden, sind größere als in früheren Zeiten. Insbesondere wird in den Städten für die Krankenpflege, für die Erziehung und den Unterhalt der armen Kinder u. s. w. eine größere Sorgfalt und damit werden auch größere Ausgaben verlangt. In Folge der Auflösung der Handwerkerzünfte, der fortschreitenden Verdrängung des Handwerks durch den Großbetrieb sind die Ansprüche, die an die öffentliche Armenpflege gemacht werden, gestiegen. In mehreren Ländern, wie in Hessen, Hannover u. s. w. ist durch das Gesetz von 1870 die Unterstützungspflicht ausgedehnt worden durch die oben angeführten Bestimmungen über die vorläufige Unterstützung Hilfsbedürftiger und die Verpflichtung des Ortsarmenverbands zum Ersatz der hierfür gemachten Ausgaben. Inwieweit die Bestimmungen des Gesetzes über den Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes zu einer Steigerung der Armenlast geführt haben, das wird sich erst auf Grund einer genauen statistischen Untersuchung feststellen lassen, zu der die genügenden Materialien heute noch nicht vorliegen. Die wichtigsten Einwendungen, die gegen das Gesetz gemacht werden, sind folgende:

1) Die Vertheilung der Armenlast zwischen die Ortsarmen- und Landarmenverbände ist prinziplos und durch nichts gerechtfertigt. Die gesetzgebenden Faktoren sind bei Erlaß des Gesetzes von dem Grundgedanken ausgegangen, daß die Pflicht zur Armenunterstützung ein Aequivalent sein soll für die wirthschaftlichen Vortheile, welche der Verarmte während der Zeit, wo er arbeiten konnte, dem Verbande gewährt habe[48]). Dieser Grundgedanke ist aber in dem Gesetz nicht durchgeführt, wie er überhaupt nicht durchführbar und deshalb als Prinzip der Armengesetzgebung ungeeignet ist. Durch zweijährigen Aufenthalt erwirbt man nach dem Gesetz den Unterstützungswohnsitz, d. h. dadurch wird die zeitlich unbegrenzte Verpflichtung der Gemeinde zur Armenpflege begründet. Zwischen einem Aufenthalt von zwei Jahren und einer zeitlich unbegrenzten Unterstützungspflicht besteht aber gar kein Verhältniß der Aequivalenz. Der wirthschaftliche Vortheil, welchen die Gemeinde aus dem zweijährigen Aufenthalt einer Person gezogen hat, ist gar nicht abzuschätzen, vielfach ist ein solcher überhaupt nicht vorhanden. Wenn die Unterstützungspflicht der Landarmenverbände damit gerechtfertigt werden soll, daß die wirthschaftliche Thätigkeit des sogen. Landarmen in der Regel einem größeren Gebiet zu Gute gekommen sei, innerhalb dessen er sich vor dem Eintritt der Hilfsbedürftigkeit bewegte, so ist diese Annahme eine rein willkürliche

47) Adickes in Z. f. St.W., Bd. 37 (1881), S. 245 u. ff.

48) Vgl. die Motive zu dem ersten, im Jahre 1831 den Provinziallandtagen vorgelegten Entwurf des preuß. Ges. v. 1842 (Preuß. Jahrb., Bd. 43, S. 599) und den Bericht der Commission des nordd. Reichst. über den Entwurf des Ges. v. 6. Juni 1870 (Rocholl, S. 56 u. f).

und jeder Begründung entbehrende. Der Landstreicher, der von Ort zu Ort zieht, bis er schließlich einem Landarmenverbaud zur Last fällt, hat dem Landarmenverband nicht wirthschaftlichen Vortheil, sondern höchstens Nachtheil gebracht. Der Gedanke des Aequivalents für die genossenen wirthschaftlichen Vortheile führt deshalb nicht zu einer gerechten Vertheilung der Armenlast, sondern zu einer willkürlichen Belastung der Gemeinden und Verbände, die deshalb auch nur widerwillig sich der ihnen auferlegten Verpflichtung unterziehen.

2) Bei der Kürze der Frist, die zum Erwerb, aber auch zum Verlust des Unterstützungswohnsitzes genügt, kann weder in dem Einzelnen ein Gefühl der Angehörigkeit an die Gemeinde entstehen, noch kann die Gemeinde auf den Einzelnen eine Einwirkung ausausüben. Die der Armuth vorbeugende Thätigkeit der Gemeinde ist damit außerordentlich erschwert, wenn nicht ganz unmöglich gemacht. Der Einzelne hat keine Heimath mehr und die Gemeinde fühlt nicht mehr die Verpflichtung, ihre Bewohner in ihrer wirthschaftlichen Selbständigkeit zu festigen und sie gegen den Eintritt der Verarmung zu schützen. Das Verhältniß der Einzelnen zu den Armenverbänden ist ein rein äußerliches geworden und erschöpft seinen Inhalt in der gesetzlichen Verpflichtung des Armenverbands zur Gewährung der vorgeschriebenen Unterstützung im Falle der Verarmung. In den Fällen, wo nach einem zweijährigen Aufenthalt Verarmung eintritt, oder wo der Zugezogene nach zweijährigem Aufenthalt die Gemeinde wieder verläßt, um sich anderswo niederzulassen, wird selbstredend eine Einwirkung der Gemeinde zum Zwecke, der Verarmung vorzubeugen, in der Regel nicht möglich sein. Sind diese Bemerkungen auch nicht unbegründet, so darf aber andererseits nicht übersehen werden, daß derartige Fälle trotz aller Klagen auch heute nur Ausnahmen bilden. Weitaus die größte Masse der Ortsarmen verfallen der Armuth, erst nachdem sie längere Zeit in der Gemeinde gelebt und gearbeitet haben. Auf sie kann sich die vorbeugende Thätigkeit der Gemeinden, des Staats, der Vereine u. s. w. nach wie vor erstrecken. Auch unter der früheren Gesetzgebung gab es immer zahlreiche Personen, welche von Ort zu Ort zogen, um schließlich als verarmt in ihre Heimathsgemeinde zurücktransportirt zu werden. Sie hatten zwar gesetzlich ein Heimathrecht, standen aber seit langen Jahren in keiner inneren Verbindung mehr mit ihrer Heimathsgemeinde. Der gegen die heutige Gesetzgebung so häufig gemachte Vorwurf, daß sie die Heimath zerstört und durch den Unterstützungswohnsitz zu ersetzen gesucht habe, beruht auf einer Verwechselung des ethischen Begriffs der Heimath mit dem des gesetzlichen Heimathrechts. Auch unter der früheren Gesetzgebung, die den Anspruch auf Armenunterstützung als Heimathrecht bezeichnete, fiel häufig genug die wirkliche Heimath mit dem Ort, wo das Heimathrecht begründet war, nicht zusammen, während es auch heute die Regel ist, daß der Ort des Unterstützungswohnsitzes auch die Heimath des Verarmten ist. Unter beiden Gesetzgebungen sind die Ausnahmen von der Regel häufig. Jedenfalls aber bietet die heutige Gesetzgebung eine viel größere Leichtigkeit dar, in dem Ort, wo Jemand seine Heimath im ethischen Sinne gefunden hat, auch den Anspruch auf Armenunterstützung zu erwerben, als dies unter der älteren Gesetzgebung der Fall war. Die Schwierigkeiten, welche der auf Verhütung der Armuth gerichteten vorbeugenden Thätigkeit entgegenstehen, sind in ganz andern Verhältnissen begründet und dürften — von Ausnahmsfällen abgesehen — durch die Gesetzgebung über den Unterstützungswohnsitz weder vermehrt noch vermindert worden sein.

§ 28. 3) Ein sehr wichtiger Punkt, gegen den viele Angriffe gerichtet werden, ist das Landarmenwesen. Im Gegensatz zu den Gesetzen der übrigen deutschen Staaten hatte die preußische Gesetzgebung bestimmt, daß der Unterstützungswohnsitz in einer Gemeinde verloren werden kann durch die einfache Thatsache der Abwesenheit, auch wenn nicht in einer andern Gemeinde ein neuer Unterstützungswohnsitz erworben worden ist. Dieses

System ist, wie früher dargelegt, von dem Reichsgesetz übernommen worden. Die Landarmen, die nirgends einen Unterstützungswohnsitz haben, fallen dem Landarmenverband zur Last, in dessen Gebiet die Hilfsbedürftigkeit hervortritt. Es fehlt nun nicht nur an jeder inneren Rechtfertigung dafür, die Unterstützung der Landarmen den größern Verbänden aufzuerlegen, wie oben hervorgehoben wurde, sondern die Institution an sich hat auch für das gesammte Armenwesen nachtheilige Folgen. Es ist dadurch eine Klasse von Personen geschaffen worden, die in keiner rechtlichen Beziehung zu einer Ortsgemeinde mehr stehen, die von Ort zu Ort ziehen, der Bettelei und Landstreicherei verfallen und sicher sind, überall da, wo sie die öffentliche Armenpflege in Anspruch nehmen müssen, auch dauernde Unterstützung zu finden. Die große Zunahme der Bettelei und Landstreicherei, über die in den letzten Jahren in fast allen Gegenden des mittleren und südlichen Deutschlands geklagt ward, hat nicht ihren einzigen, aber sicherlich einen Hauptgrund in dem Institut der Landarmen.

4) Hiermit in Zusammenhang stehen die Klagen, welche gegen die Bestimmungen über die Fristen des Erwerbs und des Verlusts des Unterstützungswohnsitzes erhoben werden. Freilich gehen die Ansichten hierüber weit aus einander. In den östlichen Provinzen Deutschlands wird namentlich von den Großgrundbesitzern statt der zweijährigen eine einjährige Frist verlangt. Ferner soll der durch Geburt erworbene Unterstützungswohnsitz nicht erst nach vollendetem 24. Lebensjahre, sondern schon nach vollendetem 21. Lebensjahre durch einjährige Abwesenheit verloren gehen können. Die ländlichen Gemeinden und Gutsbezirke haben das Bestreben, die Armenlast der Personen, die von dem Land in die Städte und Industriebezirke ziehen, möglichst rasch von sich abzuwälzen, und von dem Standpunkt aus, daß die Armenlast ein Aequivalent für die wirthschaftlichen Vortheile sein soll, die der Armenverband aus der Arbeitskraft des Verarmten gezogen hat, lassen sich die von ihnen erhobenen Klagen nicht als unbegründet zurückweisen. Andererseits wird eine Verlängerung der Fristen gefordert, um dadurch die Bildung eines wirklichen Zusammenhangs zwischen dem Armenverband und den Personen, die zu unterstützen sind, zu ermöglichen.

5) Außer diesen wichtigsten Einwänden gegen das Gesetz wird noch hervorgehoben, daß viele Bestimmungen desselben zu zahlreichen Streitigkeiten zwischen den einzelnen Armenverbänden und zu einer sehr lästigen Vielschreiberei Veranlassung geben. Indessen sind diese Uebelstände zum Theil mit jeder umfassenden Armengesetzgebung verbunden, zum Theil wären sie durch schärfere Fassung einzelner Paragraphen des Gesetzes oder kleineren Abänderungen desselben zu beseitigen. Auch werden einzelne dieser Uebelstände durch praktische Anwendung des Gesetzes während längerer Zeit und durch eine einheitliche Rechtsprechung von selbst verschwinden [49]).

49) Zur Kritik der Reichsgesetzgebung vgl. insbes. Rocholl, über die Reform des Armenwesens 1879; Luthardt, Armenpflege und Unterstützungswohnsitz 1880; Adickes a. a. O., S. 235 u. ff., 727 u. ff.; Jolly in der Ztsch. f. St.W. Bd. 40, 1 u. ff. — Vgl. auch J. Conrad „die neueste Literatur über Armenwesen in Deutschland“ in den J. f. N. u. St. N. F. V, 32 u. ff. — Die Wirkungen der Freizügigkeit auf die Armenlast hat Berthold mit besonderer Bezugnahme auf die Verhältnisse der Stadt Berlin untersucht. (Armenlast und Freizügigkeit 1881 Vermehrt die Freizügigkeit die Armenlast? 1884). Doch sind seine Angaben nicht ohne entschiedenen Widerspruch geblieben. S. Böhmert in der Ztschr. des Sächs. Statist. Bureaus 1883 S. 80 u. f.; namentlich aber Hasse in den J. f. N. u. Stat. N. F. VIII, 183 ff. Prinzipielle Gegner des gesammten deutschen Armenrechts sind: Schäffle, S. (3. Aufl.) § 306 und A. Wagner, G. § 232, § 244a, die beide in der jetzigen Verpflichtung der Gemeinde zur Armenunterstützung „eine im schlechten Sinne wahrhaft communistische Einrichtung“ sehen. Die von Schäffle angeführten Gründe beziehen sich jedoch nur auf eine irrationell ausgeübte Armenpflege (insbes. Unterstützung solcher, welche sich selbst ihren Unterhalt verschaffen können). Wagner erklärt die Armenunterstützungspflicht der Gemeinden für einen ganz unhaltbaren Communismus „weil den Mitgliedern der Gemeinschaft jede Einwirkung auf das ihnen zur Last fallende Individuum fehlt“ (§ 232). Insbesondere soll die Unterstützungspflicht nur dann eine innere Berechtigung haben, wenn die Gemeinde ein Wider-

§ 29. Sehen wir von denjenigen Vorwürfen gegen das Reichsgesetz ab, welche entweder nicht begründet sind, oder welche gegen jede Armengesetzgebung werden erhoben werden können, oder welche sich nicht auf wesentliche Punkte beziehen, so muß doch zugestanden werden, daß die von dem Gesetz angeordnete Vertheilung der Armenlast nicht auf einem gerechten Prinzip beruht und daß das Institut der Landarmen sich als schädlich erwiesen hat. Der Versuch, die Vertheilung der Armenlast nach dem Prinzip eines Aequivalents für genossene wirthschaftliche Vortheile zu reguliren, muß aufgegeben werden. Der Grund der öffentlichen Armenpflege besteht nicht darin, daß diejenigen Personen, welche während der Zeit ihrer wirthschaftlichen Thätigkeit dem Gemeinwesen einen Vortheil gebracht haben, in der Zeit der Arbeitsunfähigkeit von dem Gemeinwesen für diesen Vortheil ein Aequivalent erhalten sollen. Denn die öffentliche Armenpflege wird Allen zu Theil, auch denen, die niemals in ihren Leben dem Gemeinwesen einen wirthschaftlichen Vortheil gebracht haben (den Kindern, den Irrsinnigen u. s. w.). Der Staat ist es, der die öffentliche Armenpflege vorschreibt und der die Ausübung derselben gesetzlich denjenigen seiner Organe überträgt, welche am geeignetsten sind, diese Funktion auszuüben. Wie schon früher dargelegt, sind dies aber in erster Linie die Gemeinden. Voraussetzung einer erfolgreichen Armenpflege der Gemeinden ist die Verbindung der Personen, welche der öffentlichen Armenpflege anheimfallen, mit der Gemeinde. Diese Verbindung wird nur durch längeren Aufenthalt in der Gemeinde hergestellt. Die individuelle Behandlung der Verarmten, worauf es bei einer rationellen Armenpflege vor Allem ankommt, ist nur möglich, wenn den mit der Armenpflege betrauten Personen die Verhältnisse der Verarmten genau bekannt sind, oder sie in der Lage sind, sich eine solche Kenntniß zu verschaffen. Es ist deshalb völlig gerechtfertigt, daß durch längeren Aufenthalt in der Gemeinde der letzteren die Pflicht zur Unterstützung erwächst. Diese Verpflichtung zur Unterstützung muß so lange fortdauern, bis der Betreffende durch längeren Aufenthalt in einer andern Gemeinde dort den Unterstützungsanspruch erworben hat. Es kann dann freilich vorkommen, daß Jemand den wirklichen Zusammenhang mit der früheren Gemeinde verloren hat, ehe er in einer andern Gemeinde einen Unterstützungsanspruch gewinnt, Es darf, um derartige Fälle nach Möglichkeit zu beschränken, die Frist für Erwerb des Unterstützungsanspruchs nicht eine zu große sein. Die Fristbestimmung von 2 Jahren ist deshalb den langen Fristen von 5 oder 10 Jahren, welche das Bayerische Gesetz für Erwerb eines Anspruchs auf Verleihung des Heimathrechts aufstellt, vorzuziehen. Die Nachtheile, welche aus einer solchen Gesetzgebung entspringen können, sind jedenfalls weit weniger schädlich, als diejenigen, welche das von dem Gesetz vom 6. Juni 1870 angenommene System der Landarmen im Gefolge gehabt hat. — Ist aus den angegebenen Gründen die Gemeinde in erster Linie das zur Armenpflege geeignete Organ, so ist es doch weder erforderlich noch gerecht, ihr die gesammte Armenlast aufzubürden. „Es ist unbillig, daß die gesammte Armenlast dem Orte zur Last falle, wo der Anlaß dazu entsteht“ (Fürst Bismarck, Rede vom 5. Februar 1881). Gerechterweise soll der Gemeinde nur soweit die Armenlast übertragen werden, als dies im Interesse der Armenpflege selbst nothwendig erscheint. Dies ist aber nur der Fall mit der sogen. Hausarmenpflege. Soweit dagegen die Armen nicht in eigener Wohnung innerhalb ihrer Familie zu unterstützen sind, soweit sie in eine Anstalt

spruchsrecht gegen leichtsinnige Eheschließung besitze. Da aber W. ein solches Recht der Gemeinde nicht mehr übertragen will, so befürwortet er eine andere Regelung der Armenunterstützung mittelst des auf dem Prinzip des Kassenzwangs beruhenden Hilfskassenwesens für die arbeitenden Klassen. Doch führt er in den bis jetzt vorliegenden Theilen seines Werkes diese Ideen nicht näher aus und weist insbesondere nicht nach, daß durch das Versicherungswesen die gesammte öffentliche Armenpflege ersetzt werden könne. Auch Schäffle (a. a. O.) will, „daß die öffentliche Armenpflege in die Durchführung eines Versicherungszwangs und in bloße, der öffentlichen Autorität bedürftige Organisation gewisser Pflegeanstalten aus Versicherungsmitteln sich verwandle“.

(Krankenhaus, Arbeitshaus u. s. w.) zu verbringen sind, insoweit müssen die Armenpflege und die Armenlast gerechterweise der Gemeinde abgenommen und größeren Verbänden übertragen werden. Dadurch würden namentlich die kleineren Gemeinden von dem drückendsten Theil der Armenlast befreit werden. Da ferner die Armenlast der Gemeinde übertragen ist nur im Interesse der Armenpflege, nicht weil die Gemeinde ein Aequivalent für früher genossene wirthschaftliche Vortheile zu zahlen hätte, so ist es gerecht, daß die Armenlast die einzelnen Gemeinden nicht allzu ungleich beschwere. Wie noch auszuführen sein wird, muß in der Armenpflege die größte Sparsamkeit herrschen. Um diese zu erzielen, ist es nothwendig, daß im Allgemeinen die Gemeinde, die die Armenpflege übt, auch die Kosten derselben aufbringt. Da jedoch, wo die Kosten der Armenpflege im Verhältniß zu dem Vermögen der Gemeinde und ihrer Bewohner zu hoch erscheinen (einen gewissen Prozentsatz der Gesammtausgaben übersteigen), ist eine Ausgleichung nothwendig. Auch hier müssen größere Verbände eintreten, denen zugleich eine Aufsicht über die örtliche Armenverwaltung zu übertragen ist. Eine Reform der deutschen Armengesetzgebung in der eben angedeuteten Richtung würde sich von dem bestehenden Recht nicht allzu weit entfernen, die vorhandene Organisation bestehen lassen und doch die wichtigsten und begründetsten Klagen gegen das Gesetz vom 6. Juni 1870 beseitigen. Es wäre damit zugleich eine Annäherung an die bayrische Gesetzgebung gegeben, die zu einer das ganze Reich umfassenden Rechtseinheit führen könnte [50]).

2. Die Organisation der Armenpflege.

§ 30. Nach dem Reichsgesetz vom 6. Juni 1870 wird die öffentliche Armenpflege durch Ortsarmenverbände, Landarmenverbände und durch die Bundesstaaten ausgeübt. Die Ortsarmenverbände bestehen in der Regel aus einer Gemeinde oder einem selbständigen Ortsbezirk. Doch können auch mehrere räumlich zusammenhängende Gemeinden einen Ortsarmenverband bilden. Alle Grundstücke müssen den Ortsarmenverbänden eingegliedert sein (§ 2 u. 4). Die Landarmenverbände umfassen in der Regel eine Mehrheit von Ortsarmenverbänden. Ausnahmsweise kann der Bezirk eines Landarmenverbands mit dem eines einzelnen Ortsarmenverbands zusammenfallen. Da, wo der Staat nicht selbst die Aufgaben des Landarmenverbands auf sich nimmt, so daß also die Grenzen des Landarmenverbands und des Staats zusammenfallen, muß das ganze Staatsgebiet in besondere, räumlich abgegrenzte Landarmenverbände getheilt sein (§ 5). Die Mitgliedschaft der Orts- und Landarmenverbände darf nicht an ein bestimmtes Glaubensbekenntniß gebunden sein (§ 6). Das Reichsgesetz hat sich begnügt, diese allgemeinen Normen über die Bildung der Armenverbände aufzustellen, und hat die Organisation der Armenpflege auf den hierdurch gegebenen Grundlagen der Landesgesetzgebung überlassen.

§ 31. Was zunächst die Ortsarmenverbände betrifft, so ist überall da, wo der Ortsarmenverband mit einer Einzelgemeinde zusammenfällt, die Verwaltung der öffentlichen Armenpflege der Gemeindebehörde übertragen. In einzelnen Staaten sind jedoch für die Armenpflege besondere Gemeindeämter gebildet worden.

In Preußen steht die Verwaltung der öffentlichen Armenpflege den für die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten durch die Gemeindegesetze angeordneten Gemeindebehörden zu. Durch Gemeindebeschluß kann aber eine besondere Armendeputation gebildet werden, welche aus Mitgliedern des Gemeindevorstands und der Gemeindevertretung bestehen soll und der andere hierfür geeignete Ortseinwohner beigesellt werden können. Die zur Theilnahme an den Gemeindewahlen berechtigten Gemeindeglieder sind verpflichtet, während einer bestimmten Reihe von Jahren eine

50) Die vielfachen Erörterungen, welche in den letzten Jahren für und gegen das Unterstützungswohnsitzgesetz und das von ihm begründete System der Armenunterstützung geführt worden sind, haben den Verfasser nicht veranlassen können, seine in den obigen § 26—29 dargelegten Ansichten abzuändern. Seine Uebereinstimmung mit denselben hat unter andern auch O. v. Sarwey erklärt in Marquardsen Handbuch des öffentl. Rechts I, 2, S. 126.

unbesoldete Stelle in der Gemeindearmenverwaltung zu übernehmen. Hierdurch ist namentlich auch die Möglichkeit geboten, die Geistlichen der verschiedenen Confessionen, sowie die Verwalter von Stiftungen, die Vorsteher von Korporationen u. s. w. an der öffentlichen Armenpflege zu betheiligen. Den Vorsitz in der Armendeputation führt der Bürgermeister oder ein dazu von ihm abgeordnetes Mitglied. Die Armendeputation ist dem Gemeindevorstand untergeordnet (Ges. v. 8. März 1871 § 2, 3). In Sachsen wurden die schon seit 1834 bestehenden, in der Regel mit den Gemeindebezirken zusammenfallenden Heimathsbezirke für Ortsarmenverbände erklärt. Die Leitung der Armenpflege steht dem Stadtrath, bez. dem Gemeindevorstand auf dem Lande zu. Die Ausübung der Armenpflege soll stattfinden durch den Armenverein, welcher aus dem Stadt- oder Gemeinderath unter Hinzuziehung der geeigneten Persönlichkeiten aus der Einwohnerschaft (Geistliche, Vorsteher von milden Stiftungen, von Armen- und Krankenanstalten, Rittergutsbesitzer, Schullehrer, Aerzte u. s. w.) besteht (Verordnung v. 6. Juni 1871, Armenordnung v. 22. Oktober 1840 § 71 u. ff.). In Baden wird die Armenpflege in dem Ortsarmenverband ausgeübt durch den Armenrath, der besteht aus den Mitgliedern des Gemeinderaths, einem Ortsgeistlichen jeder Confession, dem Armenarzt, dem Polizeibeamten, wo die Ortspolizei einem Staatsbeamten übertragen ist, und aus 1—3 Abgeordneten derjenigen Ortseinwohner, welche nicht Gemeindebürger sind. Der Armenrath kann für einzelne Zweige oder Anstalten der Armenpflege aus seiner Mitte oder aus der Zahl der selbständigen Einwohner besondere Commissionen bilden (Ges. v. 5. Mai 1870 § 26 u. f., Ges. v. 14. März 1872 § 1). Nach der Städte-Ordnung v. 1874 § 19b tritt an Stelle des Armenraths eine vom Stadtrath gewählte Armencommission. In Württemberg hat der Gemeinderath die Armenpflege zu leiten und zu verwalten. Bei den hierauf bezüglichen Verhandlungen und Beschlußfassungen des Gemeinderaths sind aber die ersten Ortsgeistlichen der verschiedenen in der Gemeinde vertretenen religiösen Bekenntnisse stimmberechtigte Mitglieder des Collegiums. Die Leitung der Sitzungen steht dem Ortsvorsteher und dem ersten Ortsgeistlichen gemeinschaftlich zu. Im Uebrigen liegt die Führung der Geschäfte dem Ortsvorsteher ob (Ges. v. 17. April 1873 Art. 9).

Da, wo Gutsbezirke zu selbständigen Ortsarmenverbänden constituirt sind, wie dies in Preußen, Mecklenburg, Braunschweig und den thüringischen Staaten der Fall ist, hat der Gutsbesitzer die Rechte und Pflichten der Gemeindebehörden in Bezug auf die Armenpflege auszuüben, wie er auch die Kosten derselben gleich den Gemeinden zu tragen hat (Preußen: Ges. v. 8. März 1871 § 7 u. ff.).

Die Gesammtarmenverbände können aus mehreren Gemeinden oder aus Gemeinden und Gutsbezirken zusammengesetzt sein. Es wird für sie eine besondere, aus Abgeordneten der Gemeinden und Gutsbezirke bestehende Vertretung gebildet. Ueber Verfassung wie über die Verwaltung der Armenpflege in den Gesammtarmenverbänden enthalten die Landesgesetze die näheren Bestimmungen (Preußen: Ges. v. 8. März 1871 § 9 u. ff., Sachsen: Ges. v. 26. Novbr. 1834 § 3 und Armenordnung von 1840 § 73, Württemberg: Ges. v. 17. April 1873 Art. 8, 9 u. s. w.).

Indem die Landesgesetze die Ortsarmenpflege den Gemeindebehörden und den ihnen gleichgestellten Organen übertragen, ist damit die Organisation der Ortsarmenpflege keineswegs vollendet. Wie schon oben angedeutet worden, muß die Verwaltung der Armenpflege verschieden gestaltet sein, je nachdem die Unterstützungsbedürftigen in eine Anstalt aufgenommen (geschlossene Armenpflege) oder durch Darreichung von Unterstützungsmitteln im Hause und in ihrer Familie unterstützt werden (offene oder Hausarmenpflege). Für die Verwaltung der Anstalten (Kranken-, Waisen-, Siechen-, Arbeits-, Bewahranstalten u. s. w.) müssen die erforderlichen Regulative erlassen und ein besoldetes Verwaltungspersonal angestellt werden. Von der Armenbehörde der Gemeinde muß über die gesammte Verwaltung eine strenge Aufsicht geführt werden, damit den Anforderungen der Sparsamkeit, aber auch denen der Humanität, der Gesundheitspflege u. s. w. Genüge geleistet werde. Doch ist es nicht nothwendig, hier auf das Detail der Anstaltsverwaltung einzugehen.

§ 32. Die offene Armenpflege bedarf, wenn sie ihre Aufgaben erfüllen und nicht die Armuth vermehren soll, einer eigenthümlichen Organisation und der Beihilfe zahlreicher Kräfte, die sich unentgeltlich dem Dienste der Gemeinde und der Armen widmen. Es darf heute als ein allgemein anerkannter Grundsatz gelten, daß die offene Armenpflege nur auf dem Wege der individualisirenden Methode segensreich zu wirken vermag. Jeder einzelne Fall muß eigenthümlich behandelt werden. Nur dann, wenn dies geschieht, ist es

möglich, die nutzlose und schädliche, die Verarmung befördernde Verschwendung öffentlicher Gelder aus der Armenpflege zu beseitigen. Noch wichtiger aber ist es, daß nur auf diesem Wege durch persönlichen Einfluß gebildeter und hingebender Personen eine Hebung der Armenbevölkerung sich erzielen läßt. Die öffentliche Armenpflege hat nicht damit ihre Aufgabe erfüllt, daß sie dem Verarmten durch Almosen das Leben fristet, sie muß bestrebt sein, den Verarmten sittlich und wirthschaftlich so weit zu stärken, daß er sich der Armuth zu entreißen vermag[51]). Ueberall da, wo eine größere Armenbevölkerung existirt, insbesondere in Städten und Industriebezirken, ist dies aber nur möglich, wenn die Armenbehörde eine große Zahl von Bürgern in ihren Dienst nimmt, die sich eine Ehrenpflicht daraus machen, in Unterordnung unter die Armenbehörde und in gemeinsamer Arbeit die Armuth zu bekämpfen und den leidenden Mitmenschen hilfreich beizustehen. Bei der großen Verschiedenheit der örtlichen Verhältnisse kann die Gesetzgebung den Gemeinden über eine solche Organisation keine Vorschriften ertheilen; die Gemeinden müssen die für ihre Bedürfnisse geeigneten Einrichtungen selbst schaffen. Die Gesetzgebung kann nur die Einzelnen verpflichten, unbesoldete Aemter in der Armenverwaltung zu übernehmen, und die ungerechtfertigte Ablehnung solcher Aemter mit Strafe bedrohen (Preußen: Ges. v. 1871 § 4, Baden: Ges. v. 1870 § 27, Württemberg: Ges. v. 1873 Art. 10 n. s. w.). In der That ist denn auch in vielen deutschen Städten mit mehr oder weniger Erfolg eine solche Organisation der offenen Armenpflege durchgeführt worden. Unter ihnen ist es namentlich die Stadt Elberfeld, deren Armenpflege durch die strenge Durchführung der Organisation und durch die aufopfernde Hingabe der in ihr thätigen Bürger große und nachhaltige Erfolge erzielt und vielfach in andern Städten Nachahmung gefunden hat[52]).

§ 33. Nach der in Elberfeld im Jahre 1852 eingeführten Organisation der Armenpflege ist die Centralbehörde der gesammten Ortsarmenverwaltung die Armendeputation (städtische Armenverwaltung), die aus dem Oberbürgermeister, vier Stadtverordneten und vier von der Stadtverordnetenversammlung auf drei Jahre gewählten Bürgern besteht. Die Stadt ist in 18 Bezirke eingetheilt, an deren Spitze je ein auf drei Jahre von der Stadtverordnetenversammlung gewählter Bezirksvorsteher steht. Jeder Bezirk zerfällt wiederum in 14 Quartiere, so daß es deren also 252 in der Stadt giebt. In jedem Quartier wird von der Stadtverordnetenversammlung auf drei Jahre ein Armenpfleger bestellt. Die Quartiere sind so eingetheilt, daß der einzelne Armenpfleger in der Regel nicht mehr als 4 Familien seine Thätigkeit zu widmen hat. Nur in Ausnahmefällen, bei außergewöhnlichem, allgemeinem Nothstand, bei Fällen von nur vorübergehender Natur u. s. w. ist ein Abweichen von dieser Regel zulässig. Es ist dadurch Jedem, auch dem stark beschäftigten Geschäftsmann ermöglicht, neben seinen Berufs- und Familienpflichten den Aufgaben des ihm übertragenen Ehrenamtes nachzukommen. Bei dem Armenpfleger des Quartiers muß ein jedes Gesuch um Armenunterstützung aus städtischen Mitteln angebracht werden. „Der Armenpfleger hat sich dann sofort durch eine sorgfältige persönliche Untersuchung Kenntniß von den Verhältnissen des Bittstellers zu verschaffen. Gewinnt er dabei die Ueberzeugung, daß der Fall eines gesetzlichen Anspruchs auf Armenhilfe vorliegt, findet er ferner die Noth so dringend, daß die Hilfe unverzüglich gewährt werden müsse, so steht es ihm zu, dieselbe sofort und ohne weitere Rückfrage eintreten zu lassen. Diese Unterstützungen dürfen in einem solchen Falle jedoch nur ausnahmsweise und in ganz geringen Beträgen gewährt werden" (Armenordnung v. 9. Juli 1852, rev. am 4. Juli 1861 § 10). In allen andern Fällen hat der Armenpfleger das Gesuch in der nächsten Bezirksversammlung vorzutragen. Dieselbe tritt jede 14 Tage zusammen und besteht aus den 14 Armenpflegern unter Vorsitz des Bezirksvorstehers. Sie hat über die von den Armenpflegern gestellten Anträge auf Unterstützung zu beschließen. Die Bewilligung erfolgt stets nur auf zwei Wochen. Soll die Unterstützung weiter gewährt werden, so hat der

51) Es war namentlich der schottische Geistliche Th. Chalmers (1780—1847), der unermüdet durch Organisation der Armenpflege in Glasgow, wie durch Wort und Schrift diese richtigen Grundsätze der Armenpflege zur Geltung zu bringen suchte. War er auch in dem Irrthum befangen, daß die offene Armenpflege der Gemeinden gänzlich durch die kirchliche und die freiwillige ersetzt werden könne (s. o. S. 571), so hat er doch mit großer Entschiedenheit und tiefer Einsicht in das Wesen der menschlichen Natur darauf hingewiesen, daß es der persönlichen Einwirkung der Armenpfleger bedarf, um die Verarmten zu heben und zu retten. Vgl. das oben S. 571 angeführte Werk, die christliche Armenpflege S. 23 u. ff.

52) Vgl. Lammers bei Emminghaus, Armenwesen, S. 89 u. ff., Seyffardt, Reform des Armenwesens (1874), Berthold, die offene Armenpflege der Stadt Elberfeld im Juni 1881 (1881). Die Armenordnung Elberfelds (v. 9. Juli 1861) ist abgedruckt bei Stolp, Ortsgesetze IV, 179 u. ff.

Armenpfleger in der nächsten Sitzung einen neuen Antrag zu stellen. Die Grundsätze, nach welchen bei Ertheilung von Unterstützung zu verfahren ist, sowie der Umfang, in welchem überhaupt Unterstützung zu gewähren ist, werden von der städtischen Armenverwaltung aufgestellt. Die letztere hält alle 14 Tage ebenfalls ihre Sitzungen. In denselben erscheinen die 18 Bezirksvorsteher, um aus ihrem Bezirk Bericht zu erstatten, Aufschlüsse zu geben, von ihnen beanstandete Beschlüsse der Bezirksversammlung zur Entscheidung vorzulegen, Geld und Naturalien je nach dem anerkannten Bedarf ihres Bezirks in Empfang zu nehmen. „So hat die oberste Armenverwaltung Gelegenheit, die Thätigkeit der einzelnen Armenpfleger durch das vermittelnde Organ des Bezirksvorstehers zu zügeln oder zu spornen. Der Bezirksvorsteher trägt ihr zweimal in jedem Monat die thatsächliche Lage vor; und ebenso oft wird er durch sie nicht allein mit Geld und andern Unterstützungsmitteln, sondern auch mit dem Geist ausgestattet, der die Behandlung der Noth regeln soll." Die Unterstützung kann geschehen entweder durch Aufnahme in eine der Armenanstalten der Stadt oder in der Wohnung. Im letzteren Falle besteht sie entweder in Lebensmitteln, Bekleidungs- und Bettwerksgegenständen, unentbehrlichstem Hausgeräth, unentgeltlichem Schulunterricht, ärztlicher Hilfe, Arzneien, kostenfreiem Begräbniß — oder in Geld. Die Bezirksversammlung hat die Art der Unterstützung zu bestimmen. Für Geldunterstützung sind von der städtischen Armenverwaltung Maximalbestimmungen aufgestellt, die nur mit ihrer Genehmigung überschritten werden dürfen. Was die Erfolge der Elberfelder Armenpflege betrifft, so mögen folgende Angaben hier genügen. Im Jahre 1852 zählte Elberfeld 50 000 Einwohner, 1880 dagegen 93 500. Trotzdem ist es nicht nöthig gewesen, die Zahl der Armenpfleger zu vermehren, da die Zahl der Unterstützungsbedürftigen von 2948 im Jahre 1853 auf 1287 im Jahre 1876 herabgesunken war, oder von 57 auf 15—16 auf je tausend Einwohner. Die durchschnittlichen Jahreskosten der Armenpflege auf den Kopf der städtischen Bevölkerung betrugen in den Jahren 1846—1852 2,80 M., in den Jahren 1853—1876 nur 1,53 M. [53]). Diese Erfolge haben eine Reihe von andern Städten veranlaßt, die bewährten Einrichtungen Elberfelds einzuführen, so Crefeld, Barmen, Darmstadt, Göttingen, Halberstadt, Bremen u. s. w.

Die Durchführung dieses Systems bietet auch weiterhin den Vortheil dar, die öffentliche Armenpflege in die engste Beziehung zu der Verwaltung der privaten Wohlthätigkeitsanstalten und Vereine zu setzen. Die Leiter und Verwalter derselben werden der öffentlichen Armenpflege eingegliedert, und dadurch jener Anarchie der Wohlthätigkeit vorgebeugt, welche der fruchtbarste Boden für Bettelei und Verarmung ist. Auch da, wo eine solche Eingliederung sich nicht völlig herstellen läßt, muß es jedenfalls Aufgabe der Armenverwaltung sein, „durch Zusammenwirken mit den Organen der Stiftungsverwaltung und der freiwilligen Armenpflege eine möglichst einheitliche Leitung des gesammten örtlichen Armenwesens und die thunlichste Verminderung des öffentlichen Armenaufwands herbeizuführen" (Baden: Ges. v. 1870 § 28).

§ 34. Die Landarmenverbände sind in den einzelnen Staaten in verschiedener Weise organisirt. Im Königreich Sachsen, in Mecklenburg-Schwerin, Sachsen-Weimar, Braunschweig, Sachsen-Coburg-Gotha, Sachsen-Altenburg, Anhalt, den beiden Schwarzburg, Lippe und Reuß wie in den Hansastädten bildet der Staat selbst den Landarmenverband und hat die demselben obliegenden Pflichten übernommen. In Preußen fallen, von einigen Ausnahmen abgesehen, die Landarmenverbände ihrem Territorialbestand nach mit den Provinzialverbänden zusammen und werden von deren Organen verwaltet (Gesetz v. 1871 § 27; Provinzial-Ordnung v. 29. Juni 1875 § 128). Nur die Provinz Hessen-Nassau zerfällt in die Landarmenverbände Kassel und Wiesbaden. Die Städte Berlin, Breslau, Königsberg und Frankfurt a. M. bilden für den Umfang der Stadt besondere Landarmenverbände. In Baden sind die Kreise, in Württemberg die Oberamtsbezirke (Amtskörperschaften), in Hessen die Kreise, in Oldenburg die Amtsverbände zu Landarmenverbänden erklärt worden.

53) Lammers a. a. O., S. 92 und Preuß. Jahrb., Bd. 43, S. 525. Seit 1876 ist allerdings wieder eine Steigerung der Armenlast eingetreten. Die Ausgaben beliefen sich 1876 auf 241 726 M.; 1879 auf 291 815 M.; Adickes a. a. O. Die Bevölkerung ist von 80585 Einw. im Jahre 1875 auf 93503 im Jahre 1880 gestiegen. Nach Berthold kamen 1879 auf je 1000 Einw. 21,7 unterstützte Personen; 1,2 auf je 1000 Einw. weniger als im Jahre 1867. In Leipzig ist das sog. Elberfelder System 1881 eingeführt worden. In Folge dessen hatte sich schon 1882 die Zahl der laufend unterstützten Personen um ca. 2000 verringert und die Kosten der offenen Armenpflege betrugen rund 116000 M. weniger als 1879.

Die Reichsgesetzgebung hat den Landarmenverbänden die Unterstützung derjenigen Hilfsbedürftigen übertragen, die keinen Unterstützungswohnsitz besitzen, aber sie hat den Landesgesetzgebungen überlassen, ihnen noch weitergehende Pflichten aufzuerlegen, um den Ortsarmenverbänden die Armenlast zu erleichtern, wie ihnen andererseits auch das Recht ertheilt werden kann, die ihrer Pflege anheimfallenden Personen gegen Entschädigung in die Pflege der Ortsarmenverbände zu geben und sich überhaupt der letzteren als ihrer Organe behufs der öffentlichen Unterstützung Hilfsbedürftiger zu bedienen (§ 8). — In den einzelnen Staaten sind den Landarmenverbänden folgende Nebenpflichten zugewiesen worden:

a. In den meisten Staaten sind sie verpflichtet, den Ortsarmenverbänden ihres Bezirks, welche den ihnen obliegenden Verpflichtungen zu genügen unvermögend sind (Preußen: Ges. v. 1871 § 36, Hessen: Art. 7, Braunschweig: § 9), oder welche durch die Verpflegung ihrer Armen überlastet sind (Württemberg: Art. 25, Oldenburg: Gemeindeordnung v. 15. April 1873 Art. 85), eine Beihilfe zu gewähren.

b. Nach § 33 des Reichsgesetzes sind diejenigen hilfsbedürftigen Deutschen, die aus dem Ausland übernommen werden müssen, ohne einen Unterstützungswohnsitz zu besitzen, von demjenigen Bundesstaat zu unterhalten, in dessen Gebiet sie ihren letzten Unterstützungswohnsitz gehabt haben. Diese Verpflichtung kann auf die Landarmenverbände übertragen werden und dies ist geschehen in Preußen, Hessen, Württemberg, Baden, Sachsen-Weimar, Mecklenburg u. s. w.

c. Auch die den Bundesstaaten obliegende Verpflichtung zur Unterstützung von Ausländern kann den Landarmenverbänden überwiesen werden. (S. oben S. 881.)

d. In Preußen und Württemberg sind die Landarmenverbände verpflichtet, die in ihrem Bezirk festgenommenen, wegen Landstreicherei, Bettelei u. s. w. verurtheilten und nach verbüßter Strafe der Landespolizeibehörde überwiesenen Personen (Strafgesetzb. § 361, Nr. 3 bis 8, § 362) auf einen dahingehenden Beschluß dieser Behörde in ein Arbeitshaus unterzubringen. Die Kosten der Verpflegung in der Anstalt sind von dem Landarmenverband zu tragen (Preußen: Ges. v. 1871 § 38, Württemberg: Ges. v. 1873 Art. 28).

e. In den meisten Staaten ist endlich den Landarmenverbänden die Befugniß zugestanden, einzelne Zweige der Armenpflege, so namentlich die Fürsorge für Geisteskranke, Idioten, Taubstumme, Sieche, Blinde u. s. w. zu übernehmen (Preußen: Ges. v. 1871 § 31, Württemberg: Art. 21, Hessen: Art. 5, Baden: Ges. v. 1870 § 29 u. s. w.). Haben die Landarmenverbände zu dem angegebenen Zwecke Anstalten errichtet, so sind sie verpflichtet, soweit es der Raum gestattet, gegen Entschädigung die der Armenpflege der Ortsarmenbehörde gesetzlich anheimfallenden Personen auf Antrag dieser Verbände aufzunehmen (Preußen: § 34, Württemberg: Art. 22).

§ 35. Endlich sind nach dem Reichsgesetz die einzelnen Bundesstaaten zur öffentlichen Armenpflege nicht nur insoweit verpflichtet, als sie die Armenpflegekosten für die Ausländer und für die aus dem Ausland übernommenen Deutschen, die keinen Unterstützungswohnsitz haben, tragen müssen, sofern sie nicht den Landarmenverbänden diese Pflicht überweisen, sondern sie haben auch nach § 59 des Gesetzes subsidiär für die Armenverbände einzutreten, wenn dieselben zur Zahlung der ihnen endgiltig auferlegten Kosten ganz oder theilweise außer Stande sind. Sie haben dann, entweder mittelbar oder unmittelbar, für die Erstattung Sorge zu tragen. — Nach Maßgabe der Verwaltungsorganisation und der Gesetze haben in den einzelnen Staaten die mit der staatlichen Aufsicht über die Armenverbände betrauten Staatsbehörden die Ausführung der Gesetze durch die Armenverbände zu überwachen und für die Erfüllung der ihnen obliegenden Pflichten Sorge zu tragen. Das Reich hat, soweit sein Recht der Gesetzgebung über das Armenwesen verfassungsmäßig begründet ist, auch das Recht der Beaufsichtigung. Dasselbe wird geübt: 1) durch den Bundesrath, welcher nach Art. 7 der Verfassung über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sowie über die Mängel zu beschließen hat, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der vorstehend erwähnten Vorschriften oder Einrichtungen hervortreten; 2) durch den Kaiser und die von ihm bestellten Reichsämter. Dem Kaiser steht die Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze zu (Art. 1).

§ 36. Von der auf Grund des Reichsgesetzes ausgebildeten Organisation der Armenpflege weicht die Organisation der bayrischen Armenpflege in einzelnen Punkten wesentlich ab. Nach dem Gesetz vom 29. April 1869 über die öffentliche Armen- und Krankenpflege sind Organe der öffentlichen Armenpflege die politischen Gemeinden, die Distrikte und die Kreise. Für die örtliche Armenpflege ist in jeder Gemeinde eine besondere Behörde, der Armenpflegschaftsrath, gebildet. Derselbe besteht aus dem Bürgermeister, den von dem Magistrat und dem Collegium der Gemeindebevollmächtigten gewählten Mitgliedern (in Landgemeinden dem Beigeordneten und den von der Gemeindeverwaltung gewählten Mitgliedern), aus den sämmtlichen Pfarrvorständen

der Gemeinde und dem Vorstand der israelitischen Cultusgemeinde, aus dem Bezirksarzt, wenn ein solcher in der Gemeinde seinen Amtssitz hat, und endlich aus einer Anzahl von Ortseinwohnern, welche in den Städten von dem Magistrat und den Gemeindebevollmächtigten in gemeinschaftlicher Sitzung, in den Landgemeinden von dem Gemeindeausschuß gewählt werden. Der Armenpflegschaftsrath ist berechtigt, für bestimmte Bezirke der Gemeinde Armenpfleger aus den Ortseinwohnern zu bestellen, welche unter seiner Leitung bei der Armenpflege mitwirken (Art. 22, 23). Der Armenpflegschaftsrath hat die Gemeinde in allen Angelegenheiten der örtlichen Armenpflege zu vertreten und alle in derselben liegenden Aufgaben zu erfüllen. Er hat die Armenkasse zu verwalten, und bei den Gemeindebehörden die erforderlichen Anträge zu stellen auf Gewährung der für die Armenkasse nothwendigen Zuschüsse aus Gemeindemitteln.

Der Distriktsgemeinde (Bezirkskorporation) sind folgende Verpflichtungen gesetzlich auferlegt: 1) sie hat die mit Armenlasten überbürdeten Gemeinden des Distrikts zu unterstützen; 2) sie hat die bestehenden Distrikts-, Wohlthätigkeits- und Krankenanstalten zu unterhalten. Sie kann ferner neue Armen- und Krankenanstalten jeder Art errichten. Die Besorgung der Distriktsarmenpflege gehört zum Wirkungskreis des Distriktsraths und Distriktsrathsausschusses. An den Sitzungen des Distriktsrathsausschusses nehmen jedoch die Bezirksärzte, sowie zwei von dem Ausschuß gewählte Pfarrer des Distrikts mit Stimmberechtigung Theil (Art. 38, 39, 40).

Den Kreisen liegt die gesetzliche Verpflichtung ob, die mit Armenkosten überbürdeten Distriktsgemeinden zu unterstützen und die Wohlthätigkeits- und Krankenanstalten des Kreises zu unterhalten. Auch kann der Kreis neue Anstalten dieser Art gründen. Der Landrath (die Kreisvertretung) hat in jeder Jahresversammlung darüber zu beschließen, ob und in welchem Umfang einzelne Distrikte mit Armenlasten überbürdet sind und somit einer Kreisunterstützung bedürfen. Er hat ferner für die Beschaffung der zur Kreisarmenpflege erforderlichen Mittel Sorge zu tragen (Art. 41). — Der Staat ist verpflichtet, den Gemeinden die Kosten zu erstatten für die Unterstützung derjenigen Personen, welche keine Heimathsberechtigung oder nur eine vorläufige Heimath besitzen (Art. 15, Heimathsgesetz Art. 18).

3. Streitsachen der Armenverbände.

§ 37. Sowohl nach dem Reichsgesetz wie nach der bayrischen Gesetzgebung können zwischen den zur Armenpflege verpflichteten Verbänden Rechtsstreitigkeiten bezüglich der öffentlichen Unterstützung Hilfsbedürftiger entstehen. Die endgiltige Unterstützungspflicht kann streitig sein, oder es kann sich handeln um den Anspruch des einen Armenverbands gegen einen andern auf Uebernahme der vorläufigen Unterstützung, auf Rückerstattung ungerechtfertigt bezahlter Kosten u. s. w. Für das Gebiet des Reichsgesetzes regelt das Gesetz das Verfahren in Armenstreitsachen, wenn die Armenverbände verschiedenen Staaten angehören. Danach hat in solchen Streitigkeiten in erster Instanz diejenige Spruchbehörde zu entscheiden, welche dem in Anspruch genommenen Armenverbande vorgesetzt ist. Gegen die Entscheidung der höchsten landesgesetzlichen Instanz findet die Berufung an das Bundesamt für Heimathswesen[54]) statt, gegen dessen Urtheil ein weiteres Rechtsmittel nicht zulässig ist (§ 38—41). Die Mitglieder dieses Reichsverwaltungsgerichts werden von dem Kaiser auf Vorschlag des Bundesraths auf Lebenszeit ernannt. Der Vorsitzende und mindestens die Hälfte der Mitglieder müssen die Qualification zum höheren Richteramte besitzen (§ 42). Bezüglich der Rechtsverhältnisse der Mitglieder finden die Bestimmungen der §§ 23—26 des Gesetzes, betreffend die Errichtung eines obersten Gerichtshofs für Handelssachen, vom 12. Juni 1869 Anwendung (§ 43), obgleich dieselben für das Reichsgericht durch das Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877 außer Wirksamkeit gesetzt sind. Das Verfahren einschließlich der Zwangsvollstreckung wird von dem Gesetz §§ 44—59 im Einzelnen normirt. In Betreff der Streitigkeiten der Armenverbände, welche einem und demselben Bundesstaat angehören, hat das Reichsgesetz die Ordnung des Verfahrens der Landesgesetzgebung überlassen. Jedoch kann die Landesgesetzgebung bestimmen, daß auch für das Verfahren in Streitsachen von Armenverbänden eines Bundesstaats die reichsrechtlichen Vorschriften in Wirksamkeit zu treten haben und das Bundesamt für Heimathswesen als höchste Instanz fungiren solle (§ 52). Von dieser Ermächtigung haben Gebrauch gemacht

54) Vgl. außer den oben angeführten Schriften über das Reichsarmenrecht v. Sarwey a. a. O. S. 578 u. f.; Löning Verw.R. S. 710 u. ff.; Wohlers, Entscheidungen des B.A. für Heimathswesens, Heft 1–16 (1873—1885).

Preußen, Hessen, Sachsen-Weimar, Sachsen-Altenburg, Coburg-Gotha, die beiden Schwarzburg, Waldeck und Lübeck. In Preußen, Württemberg, Baden und Hessen ist die Entscheidung der Streitsachen der Armenverbände, soweit nicht das Bundesamt für Heimathswesen zuständig ist, an die Verwaltungsgerichte verwiesen. In Bayern sind Streitigkeiten zwischen Gemeinden, dem Fiscus und andern öffentlichen Kassen über die Verbindlichkeit zur Unterstützung von Hilfsbedürftigen, zum Ersatz geleisteter Unterstützung u. s. w. in erster Instanz von den Kreisregierungen, in letzter Instanz von dem Verwaltungsgerichtshof zu entscheiden (Ges. v. 8. Aug. 1878 Art. 10, Ziff. 5).

4. Die Kosten der öffentlichen Armenpflege und deren Bestreitung.

§ 38. Nach dem Reichsgesetz sind zur öffentlichen Armenpflege verpflichtet die Orts- und Landarmenverbände, subsidiär die Bundesstaaten. In welcher Weise aber die Armenverbände die Mittel, die zur Unterstützung der Armen erforderlich sind, aufzubringen haben, wird nicht durch Reichsgesetz, sondern durch die Landesgesetze bestimmt. Ueberall sind zunächst zur Bestreitung der Kosten der öffentlichen Armenpflege die Einnahmen der öffentlichen Wohlthätigkeitsanstalten und Stiftungen zu verwenden, sofern dieselben nicht stiftungsgemäß für einzelne bestimmte Zwecke oder Personenklassen bestimmt sind.

I. Was die Ortsarmenverbände betrifft, so haben die Landesgesetzgebungen theils die Bildung besonderer Armenkassen vorgeschrieben, theils ist der Aufwand für die öffentliche Armenpflege unmittelbar aus der allgemeinen Gemeindekasse zu bestreiten.

1) Besondere Armenkassen bestehen in Württemberg, Sachsen, Braunschweig, Oldenburg, Mecklenburg-Schwerin, Mecklenburg-Strelitz und in Waldeck. Indessen zerfallen diese Länder wiederum in zwei Klassen, je nachdem die politische Gemeinde subsidiär zur Bestreitung der Kosten der Armenpflege verpflichtet ist, oder die Armenkasse selbst durch Erhebung von Armenabgaben ihre Ausgaben vollständig zu decken hat.

a. In Württemberg (Ges. v. 1873 Art. 30), Braunschweig (Landgemeindeordnung § 107, St.O. § 162), in den Domanialgemeinden von Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz (Gem.O. von 1869 § 1, Armenordnung vom 2. Aug. 1864 § 6) und in Waldeck (Arm.O. vom 11. Mai 1863 § 8) hat die politische Gemeinde der Armenkasse die zur Bestreitung der öffentlichen Armenpflege nothwendigen Mittel zu überweisen, soweit hierzu die eigenen Einnahmen der Armenkasse aus Armenfonds, freiwilligen Beiträgen u. s. w. nicht ausreichen. Die Aufbringung der von den Gemeinden zu bestreitenden Kosten erfolgt nach Maßgabe der allgemeinen Gesetze über Gemeindesteuern. Diesen Staaten reiht sich Bayern an. Hier kann die Gemeinde einen Theil des Gemeindevermögens für Armenzwecke ausscheiden und der Armenkasse überweisen, ohne jedoch dadurch von der Verpflichtung, subsidiär für die Armenkasse einzutreten, befreit zu werden (Armenges. Art. 19).

b. In Sachsen, Oldenburg, den ritterschaftlichen Gutsbezirken der beiden Mecklenburg werden die Kosten der öffentlichen Armenpflege, soweit nicht die regelmäßigen Einnahmen der Armenkassen ausreichen, durch besondere Armenabgaben gedeckt.

In Sachsen besteht in jedem Heimathsbezirk eine Armenkasse, die theils sog. freiwillige Beiträge selbst erheben, theils die Ausschreibung besonderer Armenanlagen bei den Gemeindebehörden beantragen kann. Zu den sog. freiwilligen Beiträgen sind alle selbständigen Einwohner des Heimathsbezirks, sowie die auswärtigen Besitzer der innerhalb desselben gelegenen Grundstücke verpflichtet. Der Einzelne kann seinen Beitrag selbst bestimmen. Wenn er jedoch sich nur zu einer in Vergleich zu seinen Mitteln und zu den Bedürfnissen der Armenkasse auffallend geringen Gabe verstehen will oder jeden Beitrag überhaupt verweigert, so kann der von ihm zu entrichtende Beitrag von Obrigkeits wegen festgesetzt werden (Armenordnung von 1840 § 16). Die besonderen, sogen. außerordentlichen Armenanlagen werden von den Gemeindebehörden aufgelegt und zwar können zu dieser Steuer alle Personen herangezogen werden, welche sich im Heimathsbezirk aufhalten und direkte Staatssteuern zahlen (Gesetz v. 5. Mai 1868 § 4). Doch kann der Steuerpflichtige seine Beiträge, die er der Armenkasse freiwillig zugesichert hat, von dem ihn betreffenden Betrag der Armenanlage abschreiben lassen (§ 11). In Oldenburg werden die besonderen Armenbeiträge von der Gemeindebehörde nach Maßgabe des Ges. v. 6. April

1864 über die Einführung einer Einkommensteuer auf alle Bewohner des Gemeindebezirks aufgelegt (Gemeindeordnung Art. 88, § 1). In den ritterschaftlichen Gutsbezirken Mecklenburgs bestehen Gutsarmenkassen, zu denen die Gutsherren und die Gutseingesessenen Beiträge zu leisten verpflichtet sind (Allg. Armen-Ordn. v. 21. Juli 1821 § 18).

2) In Preußen, Baden, Hessen, Sachsen-Weimar, den thüringischen Kleinstaaten, in Anhalt und Lippe besteht keine besondere Armenkasse, sondern alle Ausgaben der öffentlichen Armenpflege sind, soweit nicht besondere Stiftungen bestehen, aus der Gemeindekasse zu leisten. Der für die örtliche Armenpflege erforderliche Aufwand wird in den Voranschlag der Gemeindeausgaben aufgenommen und gleich den übrigen Gemeindeausgaben bestritten.

In den meisten Staaten sind der Armenkasse oder der Gemeindekasse zu Armenzwecken die Erträgnisse einzelner Gebühren und Gefälle zugewiesen (so insbesondere Geldstrafen, welche wegen Verletzung polizeilicher Strafbestimmungen zu zahlen sind), wie auch den Gemeinden meist die Befugniß zusteht, zum Vortheil der Armenpflege von öffentlichen Lustbarkeiten Abgaben zu erheben (Preußen: Ges. von 1871 § 74, Bayern: Armengesetz Art. 18, Württemberg: Ges. v. 1873 Art. 30, Sachsen: Armenordnung v. 1840 § 13 u. s. w.).

Es wird demnach in allen deutschen Staaten als allgemeines Prinzip der Satz anerkannt, daß der örtliche Verband verpflichtet ist, die Mittel für die öffentliche Armenpflege auf dem Wege der allgemeinen Besteuerung der Eingesessenen, soweit die andern Quellen der Armenpflege nicht ausreichen, zu beschaffen. Der Verarmte und der öffentlichen Unterstützung Bedürftige ist auf Kosten der Gesammtheit zu erhalten und zu verpflegen, ohne daß für diejenigen, die im Stande sind, ihren Lebensunterhalt sich zu verschaffen, eine rechtliche Verpflichtung bestände, für die Zeit der Noth und der Krankheit Vorsorge zu treffen[55]).

II. Die Landarmenverbände (in Bayern die Districte und Kreise) haben die erforderlichen Kosten der ihnen obliegenden Armenpflege durch Umlagen auf die Kreise oder Gemeinden aufzubringen. Da, wo Landarmenverband und Staat zusammenfallen, werden die Kosten aus den allgemeinen Staatsmitteln bestritten[56]).

5. Statistik des Armenwesens.

§ 39. Noch fehlt es an einer für wissenschaftliche Zwecke genügenden Statistik des Armenwesens in Deutschland. Zwar sind mannigfache statistische Angaben über einzelne Staaten, Landestheile und Städte vorhanden; dieselben schließen sich jedoch weder territorial noch ihrem Inhalt nach an einander an. Und doch liegt gerade hier ein Gebiet

55) Dagegen ist die von der Armenpflege gewährte Unterstützung nur als eine zum Nutzen der Hilfsbedürftigen gemachte Verwendung zu betrachten, deren Erstattung von dem Unterstützten, wenn derselbe wieder Vermögen erwirbt, oder aus seinem Nachlaß gefordert werden kann. Preußen: Gesetz v. 1871 § 68 (vgl. auch A. L.R. II, 19, § 67). Der Anspruch auf Erstattung ist auf dem Rechtsweg geltend zu machen. Doch ist die Geltendmachung durch Landesgesetz mehrfach beschränkt worden. In Württemberg (Gesetz v. 1873 Art. 3), Baden (Gesetz v. 1870 § 5) und Oldenburg (G.O. Art. 73) kann Erstattung nur gefordert werden für die nach vollendetem 18. Jahre (in beiden Mecklenburg [Gesetz v. 1871 § 5] nach vollendetem 14 Jahre) gewährte Unterstützung; in Bayern nur dann, wenn der Unterstützte binnen 5 Jahren nach Empfang der Unterstützung ein genügendes Vermögen erworben hat (Gesetz v. 1869 Art. 5), in Sachsen nur dann, wenn er nicht bloß durch eigene Thätigkeit und Anstrengung, sondern durch äußere zufällige Glücksumstände zu Vermögen gelangt ist (Armenordnung v. 1840 § 66).

56) Preußen: Gesetz v. 1871 § 29. Die Kosten werden auf die Kreise des Landarmenverbands nach dem Maßstab der in ihnen aufkommenden direkten Staatssteuern vertheilt. § 70 enthält hierüber nähere Bestimmungen. Doch kann der Landarmenverband mit staatlicher Genehmigung auch eine andere Aufbringungsweise beschließen (§ 29). Dem badischen Armengesetz eigenthümlich ist die Bestimmung, daß die Staatskasse verpflichtet ist, wenn die Umlage auf die beizuziehenden Steuerkapitalien einen gewissen Prozentsatz (0,4 Pfg. auf 100 M.) übersteigt, den Mehrbetrag der Kreiskasse zu ersetzen (§ 33, in der durch Gesetz v. 2. März 1881 Art. 2 geänderten Fassung).

vor, auf welchem die Statistik das werthvollste Material zur Erkenntniß der wirthschaftlichen und socialen Zustände des Volks herbeizuschaffen vermag. Freilich haben die statistischen Aufnahmen hier auch große Schwierigkeiten zu überwinden. Schon die Aufnahme der Zahl der Personen, die öffentliche Armenunterstützung erhalten, ist keine einfache Operation. Es müssen hierbei diejenigen unterschieden werden, welche dauernde, und diejenigen, welche nur vorübergehende Unterstützung erhalten. Daraus ergibt sich die Nothwendigkeit die Begriffe der dauernden und vorübergehenden Unterstützung zu scheiden. Sodann müssen nicht blos diejenigen aufgenommen werden, welche persönlich Unterstützung erhalten, sondern auch die Angehörigen derselben, welchen mittelbar die Unterstützung zu Gute kommt (Frauen, Kinder u. s. w.). Auch diese Angehörigen gehören zu denen, welche der öffentlichen Armenpflege zur Last fallen. Die Statistik kann sich aber mit der bloßen Zahl der Unterstützten nicht begnügen. Sie muß diejenigen, die in ihrer Wohnung von der offenen Armenpflege unterstützt werden, von denen, die in der geschlossenen Armenpflege in Anstalten aufgenommen sind, trennen und hierbei wieder die verschiedenen Arten der Anstalten auseinanderhalten (Armenhäuser, Krankenhäuser u. s. w.). Eine weitere Aufgabe der Armenstatistik besteht darin, die rechtlichen und socialen Verhältnisse der Unterstützten festzustellen. Geschlecht, Alter, Staatsangehörigkeit, Unterstützungswohnsitz, Confession, Beruf und Nahrungszweig der Armen statistisch zu erheben, ist von großer Wichtigkeit. Am schwierigsten aber wird es sein, die Ursachen der Verarmung zahlenmäßig nachzuweisen, weil in der Regel die Ursachen der Verarmung nicht einfache sind, sondern meist eigne Verschuldung und äußere Verhältnisse der verschiedensten Art zur Verarmung mitgewirkt haben. Vielfach werden weder die Organe der Armenpflege noch die Unterstützten selbst in der Lage sein, richtige Angaben hierüber zu machen. Die Unterstützten werden überdieß in ihren Antworten von dem Bestreben geleitet werden, ihre Verschuldung durch unrichtige Mittheilungen zu verdecken. Die statistischen Angaben über die Ursachen der Verarmung sind deshalb überall nur mit größter Vorsicht anzunehmen und zu gebrauchen. Ferner darf bei jeder Statistik der Zahl und der persönlichen Verhältnisse der Unterstützten nicht übersehen werden, daß die Organisation der Armenpflege und die Art und Weise ihrer Ausübung sowohl auf die Zahl der Armen wie auf die Zuverlässigkeit der Beantwortung statistischer Fragen von großem Einfluß sind. Da, wo das sog. Elberfelder System (s. o. S. 891 u. f.) eingeführt ist, wird die Statistik der offenen Armenpflege eine größere Sicherheit gewinnen, als an anderen Orten. Die Armenstatistik muß aber ferner auch eine Statistik der für die Armenpflege verwandten Mittel sein. Nicht nur ist die Gesammtsumme festzustellen, sondern auch die verschiedenen Einnahmequellen sind auseinander zu halten, die Höhe und die Art der den Einzelnen gewährten Unterstützung anzugeben, die Naturalleistungen in Geld anzuschlagen u. s. w. Einen vollständigen Einblick in die Zustände des Armenwesens vermag aber auch die Statistik der öffentlichen Armenpflege allein nicht zu gewähren. Sie muß ergänzt werden durch eine Statistik der Privatwohlthätigkeit, die freilich mit noch weit größeren Schwierigkeiten als jene zu kämpfen hat. Nur durch eine bereitwillige Mitwirkung der Verwaltungen der Privatstiftungen und Anstalten, der Wohlthätigkeitsvereine und der kirchlichen Armenpflege ließe sich hier ein wenigstens relativ befriedigendes Resultat erzielen.

Aeltere statistische Notizen, die jedoch von sehr verschiedenem Werthe sind, finden sich in dem Sammelwerk von Emminghaus (1870). In Preußen ist nur im Jahre 1849 eine allgemeine Armenstatistik aufgenommen und veröffentlicht worden. (Dieterici, Statist. Tabellen und amtliche Nachrichten für den Preuß. Staat IV.) Vgl. über deren Resultate und wissenschaftlichen Werth Bruch bei Emminghaus S. 33 u. ff. Dagegen liegen für einzelne Landestheile und Städte aus neuerer Zeit Armenstatistiken vor. Eine umfängliche Armenstatistik der Prov. Hannover für das Jahr 1879 enthält der vom Provinziallandtag erstattete Bericht des Landesdirektorium über die Ergebnisse der provinzialständischen Verwaltung von 1881. — Eine Armenstatistik der preuß. Städte über 100 000 Einw. aus dem Jahre 1876 gibt Herrfurth,

Beiträge zur Finanzstatistik der Gemeinden in Preußen in der Zeitschr. des kgl. preuß. Statist. Bureaus (1878) XVIII, Heft 3 u. 4. Eine vergleichende Armenstatistik für 51 preußische Städte für 1876 und 1879—80 findet sich in der Ztschr. f. St.W. Bd. 37, S. 422 u. ff. Von besonderer Wichtigkeit ist die Statistik der Armenpflege der Stadt Berlin, welche seit dem Jahre 1829 in den Berichten des Magistrats über die Verwaltung der Stadt Berlin vorliegt. Der letzte zusammenfassende Bericht erstreckt sich auf die Jahre 1877—1881 (Armenverwaltung, Bd. II, 105 u. ff.). Ueber die letzten Jahre sind die Angaben über das Armenwesen enthalten in den Jahresberichten des Magistrats. Diesen Berichten sind die Uebersichten in dem Statist. Jahrbuch der Stadt Berlin entnommen (10 Bde. 1868—1884). Vgl. auch meine Aufsätze über die Verwaltung der Stadt Berlin in den Preußischen Jahrbüchern Bd. 55, S. 529 u. ff., 544 u. ff.

Ueber das Armenwesen in Bayern finden sich statistische Mittheilungen aus früherer Zeit in den Beiträgen zur Statistik II (1853), VIII (1859), XVI (1867); ferner in der Zeitschrift des kgl. bayerischen Statist. Bureaus I (1869) S. 103 u. ff.; IV (1872) S. 229 u. ff.; sehr eingehende „Nachweisungen über die öffentliche Armenpflege in Bayern 1871—1880“ in Bd. XIV (1882) S. 260 u. ff. und für das Jahr 1882 in Bd. XVI, Heft 4. Darnach betrug die Zahl der Unterstützten 1871: 136 267 oder 2,8 Proz. der Bevölkerung; 1876: 123 134 oder 2,4 Proz.; 1880: 146 388 oder 2,8 Proz.; 1882: 164 090. Der Gesammtaufwand für die öffentliche Armenpflege betrug 1871 5 121 081 M.; 1880: 6 993 390 (oder 36,5 Proz. mehr); der Aufwand der örtlichen Armenpflege 1871: 4 450 481 M.; 1880: 6 263 442 M. (oder 40,7 Proz. mehr). Der Durchschnittsaufwand für einen Unterstützten war aber von 37,6 M. im Jahre 1871 auf 47,8 M. im Jahre 1880 gestiegen. Die Distriktsgemeinden verausgabten für die Armenpflege 1871 247 282 M.; 1880 373 156 M. Sie unterstützten 1871 953 Gemeinden mit 83 828 M.; 1880 1078 Gemeinden mit 111 466 M. Die Kosten der Kreisarmenpflege waren von 957 790 M. im Jahre 1871 auf 1 455 381 M. im Jahre 1880 gestiegen. — Für Württemberg liegt nur eine Statistik der wohlthätigen Anstalten und Vereine für Unterstützungsbedürftige vor, welche von Camerer in dem Jahrbuch f. Statistik und Landeskunde des K. W. 1876 Heft 3 veröffentlicht worden ist. — In Sachsen ward früher nur eine Statistik der Armenhäuser aufgenommen, deren Ergebnisse veröffentlicht sind in der Zeitschr. des kgl. Sächsischen Satist. Bureaus 1861, 1866 und 1881. Hieran schließt sich eine Statistik der Bezirks- und städtischen Armenanstalten aus dem Jahre 1882. Ztschr. des Stat. Bureaus 1883 S. 151 u. ff., 184 u. ff. In Folge der von dem Reiche im Jahre 1881 angeordneten Armenstatistik (s. unten) hat aber eine umfassende Aufnahme der Personalverhältnisse (nicht der finanziellen Verhältnisse) der Armenpflege für das Jahr 1880 stattgefunden, deren Resultate von Böhmert mitgetheilt und verarbeitet sind in der Ztschr. des Statist. Bureaus 1882 S. 13—129, für Dresden und Leipzig insbesondere 1883 S. 1—85. Die Zahl der im Jahr 1880 Unterstützten betrug darnach 93 699 oder 3,15 der Bevölkerung. — Baden: Eine Statistik der Armen- und Krankenanstalten enthält das Statist. Jahrbuch für das Großherz. Baden I (1868) S. 94 u. ff.; II (1873) S. 187 u. ff.; XI (1878) S. 209 u. ff. — Oldenburg: Kollmann, Das Armenwesen mit Einschluß der besonderen Wohlthätigkeitsanstalten in den Statist. Nachrichten über das Großh. Oldenburg XVIII (1881). Es ist dies die beste und umfassendste Armenstatistik, die bis jetzt für einen deutschen Staat vorliegt. — Statistische Nachrichten, die über das Gebiet eines deutschen Staats hinausgehen, liegen nur für Städte vor. So hat die Armenverwaltung der Stadt Aachen statistische Mittheilungen über die Kosten der öffentlichen Armenpflege in 51 Städten aus dem Jahre 1876 veröffentlicht (Anforderungen für öffentliche Unterstützungen, 1879). Eine von anderen Mittheilungen vielfach abweichende Statistik von 135 deutschen Städten aus den Jahren 1872 bis 1876 gibt Stolp in der deutschen Gemeindezeitung 1878 (Beilage zu Nr. 22). — Der deutsche Verein für Armenpflege und Wohlthätigkeit hat in seiner zweiten Versammlung im Jahre 1882 die Vornahme einer Individual-Armenstatistik für 1883 beschlossen, an der sich 89 Orts- und 7 Landarmenverbände betheiligten. Ueber die Grundsätze, nach denen die statistische Aufnahme erfolgte, und über deren Hauptresultate hat Böhmert auf dem Armenpflegercongreß 1884 einen sehr lehrreichen und ausführlichen Bericht abgestattet. Dort ward auch die Aufnahme einer Armenstatistik für das Jahr 1884 beschlossen. — Eine das ganze Reich umfassende Statistik, die nach einheitlichen Vorschriften aufzunehmen ist, kann nur von dem Reich angeordnet werden. Um diesem für die Wissenschaft wie für die Gesetzgebungspolitik gleich dringenden Bedürfniß Befriedigung zu schaffen, hat der Bundesrath im Jahre 1881 Erhebungen über die der öffentlichen Armenpflege anheimgefallenen Personen angeordnet (Erlaß des Reichskanzlers vom 11. Juni 1881). Jedoch hatte man versäumt, einheitliche Normen für diese Erhebungen aufzustellen. Es kamen in Folge dessen sehr verschiedene Methoden in den einzelnen Staaten zur Anwendung und die Resultate der Erhebungen genügten so wenig, daß in den meisten Staaten eine Veröffentlichung derselben gar nicht stattfand (vgl. Böhmert in der Zeitschr. des Sächs. Statist. Bureaus 1882 S. 25 u. ff.). Veröffentlichungen haben nur stattgefunden in Sachsen (s. oben), Bayern (s. oben), Württemberg (jedoch nur wenige Angaben, die in der deutschen Gemeindezeitung 1883 S. 115 u. f. abgedruckt sind), Baden in dem Jahresbericht des Ministeriums des Innern für 1880 u. 1881 S. 301 u. ff.; Sachsen-Meiningen Statistik des Großherzogth. S.-Meiningen I (1882) S. 353 u. ff. Inzwischen hat der Bundesrath im Juni 1884 eine neue Aufnahme der Armenstatistik für das Jahr 1885 angeordnet und einheitliche Vorschriften für deren Ausführung erlassen. — Bei der durch das Reichsgesetz v. 13. Febr. 1882

angeordneten Erhebung einer allgemeinen Berufsstatistik, welche am 5. Juni 1882 stattgefunden hat, ward auch eine Aufnahme der an diesem Tage in der offenen Armenpflege unterstützten Personen und ihrer Angehörigen vorgenommen. Doch weichen die hierbei gewonnenen Zahlen so weit von den Angaben der speziellen Armenstatistiken ab, daß sie für die Zwecke der Armenstatistik nicht verwendbar erscheinen. Die Resultate der Berufsstatistik sind veröffentlicht in der Statistik des deutschen Reichs N. F. Bd. II, III (enthält die Berufsstatistik der deutschen Großstädte über 100 000 Einw.) und Bd. IV Thl. 3.

IV. Die Ausübung der öffentlichen Armenpflege.

1. Vorbeugende Armenpflege.

§ 40. Die öffentliche Armenpflege ist eine Verpflichtung der im Staate organisierten Gesellschaft. Sie ist begründet in dem in den Einzelnen wie in dem ganzen Volk lebendigen Bewußtsein der Pflicht der Humanität und Menschenliebe. Aus Mangel an Existenzmitteln soll Niemand untergehen. Die Volksgesammtheit erklärt sich für verpflichtet, den Einzelnen vor dem Untergang zu retten. Aber die Aufgabe der öffentlichen Armenpflege ist nicht darauf beschränkt, durch Darreichung von Almosen die Fristung des physischen Daseins zu ermöglichen. Ist es der Zweck des Staats, die Culturentwicklung des Volkes zu fördern, so sind damit auch seine weiteren Aufgaben gegenüber der Armuth gegeben. Die Armuth, die den Einzelnen mit dem Untergang, die Gesammtheit mit wirthschaftlichem und geistigem Verfall bedroht, ist der Feind, den der Einzelne wie der Staat zu bekämpfen haben. Die öffentliche Armenpflege hat nicht nur die äußersten Folgen der Armuth, den Tod aus Mangel an Existenzmitteln, abzuwehren, sondern sie hat das größere Ziel zu verfolgen, den Verarmten, sofern das überhaupt möglich ist, der Armuth zu entreißen. Die öffentliche Unterstützung hat dann ihren Zweck am vollständigsten erreicht, wenn sie sich selbst entbehrlich macht. Am sichersten würde aber dieser Zweck erreicht werden, wenn dem Eintritt der Armuth selbst vorgebeugt, die Quelle der Armuth verstopft werden könnte. Freilich wird, menschlicher Voraussicht nach, dieses letzte Ziel der Armenpflege und der staatlichen Thätigkeit niemals zu erreichen sein. Wohl aber muß die gesammte staatliche Thätigkeit, die gerichtet ist auf die Förderung der wirthschaftlichen, sittlichen und geistigen Bildung des Volkes, dieses Ziel verfolgen und sich ihm zu nähern bestrebt sein. Die gesammte innere Verwaltung mit allen ihren Einrichtungen, Maßregeln, Geboten und Verboten zielt darauf ab oder sollte doch darauf abzielen, den Volkswohlstand zu vermehren und damit die wirthschaftliche Selbständigkeit einer immer wachsenden Zahl von Volksgenossen zu sichern. Eine gesunde innere Politik will nicht nur negativ wirken, indem sie Uebel abwehrt, sondern sie will auch positiv schaffen, indem sie den Einzelnen es ermöglicht, auf eine höhere Stufe der wirthschaftlichen und geistigen Existenz zu gelangen. Fällt somit die vorbeugende Thätigkeit des Staats, die auf Verhütung der Armuth gerichtet ist, mit der gesammten inneren Verwaltung zusammen, so giebt es doch kein spezifisches Mittel, durch welches der Staat den Eintritt der Armuth verhindern könnte, und nur wenige Mittel, welche unmittelbar und ausschließlich den Zweck verfolgen, den Einzelnen vor der Verarmung zu retten. Insoweit die sogenannte vorbeugende Armenpflege des Staats und seiner Organe in Anordnungen und Einrichtungen besteht, welche den Volkswohlstand zu fördern und zu heben beabsichtigen und welche den Einzelnen in seinem Kampf um die wirthschaftliche Selbständigkeit zu unterstützen suchen, kann hier nicht näher auf sie eingegangen werden [57]).

Nur zwei Institute, die dem Wohlthätigkeitssinn ihre Entstehung und ihre Ausbildung verdanken und welche speziell den Zweck verfolgen, die unteren Klassen der Be-

57) Vgl. insbes. Handbuch, Bd. II, Abh. und des Handels); Bd. III, Abh. V—VII XVIII—XXI (Beförderung des Gewerbebetriebs (Steuern).

völkerung vor Verarmung zu bewahren, sollen hier in Kürze besprochen werden, wenn sie auch freilich nicht als spezifische Anstalten der Armenpflege bezeichnet werden können, die Sparkassen und die Leihhäuser.

§ 41. 1) Die Sparkassen [85]) sind Kreditinstitute, welche kleine Geldsummen als verzinsbare Darlehen annehmen, diese Gelder ihrerseits wieder auf Zinsen ausleihen und nach kurzen Kündigungsfristen auf Verlangen der Gläubiger zur Auszahlung des Kapitals sich verpflichten. Sie haben den Zweck, die Bildung von Kapitalien durch Annahme selbst der kleinsten Ersparnisse zu erleichtern und in der unteren Bevölkerung dadurch den Sparsinn zu befördern. Sie machen durch Sammlung der kleinen Ersparnisse Summen zinsfähig, die ohne diese Vermittlung wegen ihrer Kleinheit nicht zinsbar angelegt werden könnten, und sie ermöglichen dadurch die Bildnng eines Kapitals, das in Zeiten der Noth vor der Verarmung schützen kann. Sie sind kaufmännische Geschäfte, aber sie haben insofern den Charakter von Wohlthätigkeitsanstalten, als sie nicht den Zweck haben, dem Unternehmer wirthschaftliche Vortheile zu verschaffen, sondern den, die wirthschaftlichen Interessen der Spargläubiger zu fördern. Weil sie diesen Charakter an sich tragen, ist der Staat nicht nur veranlaßt, die Gründung und Ausbreitung der Sparkassen zu begünstigen, sondern er ist auch verpflichtet, durch seine Gesetzgebung und Verwaltung dafür Sorge zu tragen, daß die Sparkassen diesen ihren Zweck erfüllen und nicht zur Ausbeutung oder Schädigung der unteren Klassen der Bevölkerung benutzt werden. In allen Staaten sind deshalb die Gründung und der Betrieb von Sparkassen durch besondere Normen geregelt und der staatlichen Aufsicht unterworfen, in vielen Staaten haben Staat oder Gemeinden selbst Sparkassen gegründet und dadurch die Privatsparkassen zurückgedrängt.

§ 42. Die Sparkassen verdanken ihre Entstehung den humanen Bestrebungen, die in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts in Norddeutschland auf eine Reform des Armenwesens gerichtet waren. (Siehe oben S. 865 u. f.) So ward in Braunschweig schon im Jahre 1765 eine „herzogliche Leihkasse" errichtet, welche als die erste Sparkasse Europas betrachtet werden muß [59]). Die Einrichtung fand bald in mehreren Städten Norddeutschlands und der Schweiz Nachahmung, wie sie denn auch noch vor Ablauf des Jahrhunderts nach England verpflanzt wurde (Sparkassen zu Tottenham 1798 und Wendower 1799). Doch nahm erst nach dem Jahre 1815 die Verbreitung der Sparkassen zu. In England gaben sie schon 1817 zu dem ersten Sparkassengesetz Veranlassung, durch welches den von Privatpersonen gegründeten und geleiteten Sparkassen gestattet wurde, die eingezahlten Spargelder bei der englischen, bez. irischen Bank zu hinterlegen, und ihnen für ihr Guthaben vom Staate ein Zinsfuß von mehr als 4½ Proz. gewährleistet

58) Die Literatur über das Sparkassenwesen ist eine außerordentlich reichhaltige. Siehe im allgemeinen Mohl, P.W. II § 122 und Rau, § 363 u. ff. Bei beiden auch Angaben der älteren Literatur (Rau II § 365). Ferner Rösler II, § 403 u. ff., Stein, H., S. 881, Löning, Verw.R. S. 765. Brämer, das Sparkassenwesen in Deutschland (2 Bde. 1864). Auch die Statistik des Sparkassenwesens ist sehr ausgebildet. Preußen. Beiträge zur Statistik der Sparkassen im Preuß. Staat (herausgegeben vom Statist. Bureau 1876). Fortlaufende statistische Jahresübersichten enthält die Zeitschrift des Preuß. Stat. Bureaus. S. auch Jahrbuch für die amtliche Statistik des Preuß. Staats V (1883) S. 458 u. ff. — Bayern. Die Sparkassen in B. 1874 bis 1879 in der Zeitschrift des kgl. bayer. Stat. Bureaus XII (1881) Heft 4; XV (1883) Heft 2. — Sachsen. Böhmert, die Sparkassen in den letzten 30 Jahren in der Zeitschrift des Sächs. Stat. Bureaus 1878 S. 76 u. ff. Das Sparkassenwesen v. 1821–1881; ebenda 1883 S. 205 u. ff. — Oestreich. Stat. Handbuch für 1882 (herausgegeben von der Stat. Centralkommission (1883) S. 209 u. ff. Ehrenberger, Oestreichs Sparkassen 1870 bis 1879 in der Statist. Monatsschrift 1880 Heft 4, 5; 1881 Heft 2, 3. — Ungarn. Statist. Jahrbuch für 1880 (1883) VI, 12 u. ff. — Frankreich. Auszüge aus den jährlichen officiellen Berichten enthält das Annuaire de l'Economie politique (1884 p. 151 u. ff.) — Schweiz. de Candolle, Les caisses d'épargne de la Suisse considérées en elles-mêmes et comparées avec celles d'autres pays 1883. — Italien. Annali di Statistica Serie III 2 (1883) p. 262 u. ff. — Vergleichende Uebersichten gibt die Statistique internationale des caisses d'épargne, compilée par le bureau de stat. du royaume d'Italie (1876); ferner Magaldi in den Annali di Stat., Ser. III, 1 p. 1 u. ff. — Vgl. auch v. Oettingen, Moral-Statistik (3. Aufl.) S. 405 u. ff. Ferner Elster, Zur neueren Sparkassenliteratur im J. f. N. u. St N. F. X, 46 u. ff.

59) Der Name „Sparkasse" ward zuerst der in Hamburg 1778 von einer Privatgesellschaft gegründeten Anstalt beigelegt. Dieselbe gilt in der Regel als die älteste Sparkasse. Doch hat Ehrenberger (Oestreichs Sparkassen, Wien 1873, S. 37) die Priorität der Braunschweiger Leihkasse erwiesen.

wurde [60]). In den folgenden Jahren wurden dann auch in Frankreich (Paris 1818), Oesterreich (Wien 1819), Holland (1819), Schweden (Stockholm 1821), Italien (Venetien und Lombardei 1822 und 1823) Sparkassen gegründet. In Frankreich, Deutschland und Oesterreich waren es namentlich die Städte, welche von Gemeinde wegen die Gründung von Sparkassen vornahmen und dieselben entweder als Gemeindeanstalten errichteten oder die Bürgschaft für sie übernahmen und ihre Verwaltung der Aufsicht der Gemeindebehörden unterstellten. Nach dem Vorgang der französischen Gesetzgebung (Gesetze vom 17. August 1822 und 5. Juni 1835) wurden auch in Preußen (Reglement vom 12. Dezember 1838) und andern deutschen Staaten über die Errichtung und Verwaltung der Sparkassen, wie über die staatliche Aufsicht über dieselben gesetzliche Bestimmungen erlassen. In eigenthümlicher Gestalt entwickelte sich das Sparkassenwesen in Württemberg. Hier ward im Jahre 1818 mit Unterstützung des Königs und unter staatlicher Aufsicht eine allgemeine Württemb. Sparkasse errichtet, die von einem von dem König ernannten Kollegium verwaltet wird. Sie hat in jeder Oberamtsstadt eine Agentur zur Annahme und Rückzahlung der Einlagen. Dieser Landessparkasse wurden Oberamtssparkassen nachgebildet, die von den Amtskörperschaften errichtet wurden oder für welche diese die Bürgschaft übernommen haben. Sie nehmen nur Einlagen der Einwohner des betreff. Oberamtsbezirks an. In 38 der 64 Bezirke des Landes bestehen Oberamtssparkassen. Daneben gab es 1875 82 Privatsparkassen. (Vgl. Camerer in den Württemberg. Jahrbüchern f. Statistik u. Landeskunde 1876 Heft 3.)

Eine neue Epoche in der Geschichte der Sparkassen beginnt mit dem Jahre 1861, mit der durch Gladstone durchgeführten Gründung der Postsparkassen in England. Die zahlreichen bis dahin gegründeten Sparkassen (ihre Zahl betrug 1860 683 mit 1 585 778 Einlegern) waren Privatinstitute mit voller Selbständigkeit der Organisation und Unabhängigkeit der Verwaltung. Der Staat hatte sie nur veranlaßt, ihre Geschäftsfonds bei der englischen Bank zu deponiren und in Staatspapieren anzulegen, wofür er ihnen durch Gewährung eines höheren Zinsfußes eine bedeutende Unterstützung zukommen ließ. Hieraus hatten sich zahlreiche Uebelstände entwickelt, welche der Weiterverbreitung der Sparkassen hindernd im Wege standen. Der Staat entschloß sich zu einer radicalen Abhilfe dieser Uebelstände und zur Gründung einer eigenen Staatssparkasse. Nachdem schon 1807 der Gedanke einer Verbindung der Sparkassen mit den Postanstalten ausgesprochen, schon 1850 die Errichtung von Postsparkassen angeregt worden war, erging im Jahre 1861 die von Gladstone, dem damaligen Schatzkanzler, beantragte Post Savings Banks Act (24 Vict. ch. 14). Dadurch ward eine centralisirte Staatssparkasse gegründet. Dieselbe bildet eine besondere Abtheilung des General Post Office des Vereinigten Königreichs, das Post Saving Banks Department. Alle für den Gelddienst eingerichteten Postanstalten (deren Zahl betrug 1880 6120) fungiren als Annahmestellen, die täglich während der Stunden des Gelddienstes geöffnet sind und Einlagen von 1 Shilling bis zu 150 Pfd. Sterl. in Empfang nehmen [61]). Durch Gesetz vom September 1880 ist der Zinsfuß der Spareinlagen auf 2½ Proz. festgesetzt worden, zugleich aber wurden weitere Vortheile für die die Sparkassen benutzende Bevölkerung eingeführt. Während im Allgemeinen der Ankauf von Staatspapieren in England mit großen Kosten verbunden ist und nur zum Mindestbetrag von 100 Pfd. Sterl. geschehen kann, sind die Postsparkassen durch das Gesetz angewiesen, die Spareinlagen auf Wunsch des Inhabers in Staatspapieren (und zwar in Consols zu 3 Proz.) anzulegen, sobald sie 10 Pfd. Sterl. betragen. Ebenso hat auf Wunsch des Inhabers der Verkauf solcher aus seinem Guthaben erworbenen Papiere zum Mindestbetrag von 10 Pfd. Sterl. zu geschehen. Doch darf der Betrag des anzulegenden Kapitals für ein Jahr und für dieselbe Person nicht 150 Pfd. Sterl. übersteigen, wie auch der Gesammtbetrag des in Staatspapieren angelegten Kapitals nebst Zinsen für ein Conto nicht über 200 Pfd. Sterl. hinausgehen darf.

Die großen Erfolge, welche die Postsparkassen in England erzielten, veranlaßte Belgien schon 1865, eine Staatssparkasse zu gründen und 1869 die Postbureaux für Annahme und Zahlungsstellen derselben zu erklären [62]). In Frankreich wurden durch Decret v. 23. August 1875 die Steuereinnehmer und Postbureaux verpflichtet, für die Sparkassen Einlagen anzunehmen und auszuzahlen. Da diese Maßregel jedoch nicht genügte, um das in Frankreich zurückgebliebene Sparkassenwesen in dem gewünschten Maße zu heben, so ward durch Gesetz v. 9. April 1881 nach englischem Vorbilde eine centralisirte Postsparkasse (caisse d'épargne postale) gegründet. Denselben Weg haben eingeschlagen Italien durch das Gesetz vom 27. Mai 1875 [63]) und die

60) Vgl. das Hauptwerk über die Geschichte des englischen Sparkassenwesens: W. Lewins, history of banks for savings in Great Britain and Ireland 1866, und den vortrefflichen Aufsatz von P. D. Fischer, die englischen Postsparkassen in Hildebrand's Jahrb. XVI (1872), S. 380 u. ff.

61) Ueber die ziemlich verwickelten Verhältnisse des äußeren und inneren Dienstes der Postsparkassen, die trotz der großen Ausdehnung des Geschäftsbetriebs mit außerordentlicher Sicherheit und Gewandtheit verwaltet werden, vgl. Fischer a. a. O., S. 393 u. ff. Fortlaufende Berichte über das Postsparkassenwesen Englands wie der übrigen Staaten enthält das von der Reichspostverwaltung herausgegebene Archiv für Post und Telegraphie. Vgl. insbes. Peschek, weitere Entwicklung des Postsparkassenwesens, Jahrg. 1880, S. 417 u. ff.

62) Statistique internationale des caisses d'épargne I, 112 u. ff. Gesetz v. 16. Mai 1865 und Decret v. 10. Dezbr. 1869.

63) Ueber die große Ausdehnung, welche das Sparkassenwesen seit 1875 in Italien genommen hat, siehe Archiv für Post und Telegraphie 1880, S. 641 u. ff.

Niederlande durch das Gesetz v. 25. Mai 1880, sowie Oesterreich durch Gesetz vom 28. Mai 1882 und Schweden durch Gesetz vom 22. Juni 1883.

In allen diesen Staaten ist der Erfolg der Postsparkassen ein rascher und äußerst wohlthätiger gewesen. Ende 1883 belief sich in England die Zahl der Einleger bei den Postsparkassen auf 3 105 642 mit einem Guthaben von 47 768 808 Pd. St.; in Belgien auf 201 881 mit einem Guthaben von 52 506 247 Fr., in Italien auf 804 633 mit 108 809 854 Lire, in Frankreich auf 374 970 mit 77 430 000 Fr., in den Niederlanden auf 67 922 mit 3 217 605 fl., in Oesterreich auf 353 053 mit 5 230 838 fl. Die Guthaben werden in Schweden mit 3,6 Proz., in Italien mit 3,5 Proz., in Belgien, Frankreich und Oesterreich mit 3 Proz., in den Niederlanden mit 2,64 Proz. und in England mit 2,5 Proz. verzinst. Zur Verwaltung der durch den Postsparverkehr einfließenden Fonds sind in den Niederlanden, Oesterreich und Schweden besondere Postsparbanken errichtet worden, während sie in Frankreich und Italien durch die Depositenkasse, in Belgien durch die Caisse d'épargne et de retraite, in England durch die Staatsschuldentilgungskasse erfolgt. Die Anlegung der Fonds darf theils nur in Staatspapieren (so in England, Frankreich und Oesterreich), theils auch in Obligationen der Communalverbände und der Hypothekenbanken erfolgen (so in Belgien, Italien, den Niederlanden und Schweden). — Auch hat die Erfahrung gezeigt, daß die Postsparkassen die andern Sparkassen nicht verdrängen, daß vielmehr beide Arten von Sparinstituten nebeneinander bestehen und blühen können. In England erhöhte sich die Summe der bei den Privatsparkassen hinterlegten Guthaben von 41 260 000 Pf. St. im Jahre 1861 auf 44 987 000 Pf. St. im Jahre 1883. In Italien stieg die Zahl der nicht staatlichen Sparkassen von 310 im Jahre 1874 auf 356 im Jahre 1883, die Zahl der Einleger von 705 189 auf 1 077 335, die Summe der Einlagen von 467 119 807 Lire auf 786 133 536 Lire. In Frankreich betrugen die Einnahmen der nicht staatlichen Sparkassen während des Jahres 1881 146 576 116 Fr., im Jahre 1882 dagegen trotz der Concurrenz der Postsparkasse 352 544 877 Fr.[64])

§ 43. In Deutschland sind weitaus die meisten Sparkassen von Gemeinden (Kreisen oder Bezirken) errichtet[65]). Diese öffentlichen Sparkassen, für welche die Gemeinden, die Kreise u. s. w. die Garantie übernehmen, bedürfen für ihre Statuten der staatlichen Genehmigung (Preußen: Regl. v. 12. Dezbr. 1838 § 4, 21[66]); Bayern: Polizei-Strafges. § 148; Baden: Ges. v. 9. April 1880 § 1; Sachsen: Städteordn. § 132, 135, Landgem.-Ordn. § 94, 97). Dieselben erhalten dadurch aber auch die Rechte juristischer Personen (Preußen: Rescr. v. 25. August 1862, Baden: § 1). In den Statuten müssen namentlich folgende Punkte genau geregelt sein:

1) Das Recht der Theilnahme. Die Sparkasse soll hauptsächlich den Bedürfnissen der ärmeren Klassen der Bevölkerung dienen. In Bayern ist deshalb das Minimum und Maximum der einzelnen Einlagen wie das Maximum der ganzen Einlagssummen jedes Theilnehmers durch die Regierung bestimmt (Verordnung vom 30. Januar 1843), während in den andern Staaten den Sparkassen überlassen ist, die Bestimmungen hierüber zu treffen.

2) Das Statut hat zu bestimmen, daß und welche kleinere Einlagen sofort baar zurückgezahlt werden, wogegen bei größeren Einlagen eine Kündigungsfrist festzusetzen ist.

64) Siehe das von der östreichischen Postverwaltung herausgegebene Werk: Die Postsparkassen in England, Belgien, Holland und Frankreich 1882; de Malarce, Etude de législation comparée sur les caisses d'épargne par les postes en Angleterre, en Belgique, en Italie, en Hollande et en France 1880, ferner die Begründung zu dem von dem Bundesrath dem Reichstag vorgelegten Entwurf eines Postsparkassengesetzes (Aktenstücke zu den Verhandlungen des deutschen Reichstags 1884/85 Nr. 82). — Aus der gegen Einführung der Postsparkassen in Deutschland gerichteten Literatur ist hervorzuheben C. Roscher, Postsparkassen und Lokalsparkassen in Deutschland. 1885.

65) In Preußen gab es im Jahre 1883/84 1258 Sparkassen mit 344 Filialen und 772 Sammelstellen, so daß im Ganzen 2374 Sparstellen vorhanden waren, die sich jedoch nur in 1982 Gemeinden befanden. Von den Sparkassen waren 530 städtische Sparkassen, 408 Sparkassen der Landgemeinden und anderer Kommunalverbände und 320 Privatsparkassen. Von letzteren befanden sich 206 in der Prvz. Schleswig-Holstein. Am Schlusse des Geschäftsjahres waren 3,650,613 Sparkassenbücher im Umlauf, während das Guthaben der Einleger 1,965,722,265 M. betrug. Im Jahr 1870 hatte die Zahl der Sparbücher 1,391,738, die Summe der Einlagen 495,409,423 M. betragen. Auch in den andern deutschen Staaten sind die öffentlichen Sparkassen vorherrschend. In Bayern gab es 1882 nur 278 öffentliche Sparkassen, von denen 139 von Gemeinden und 139 von den Distriktsgemeinden errichtet waren. In Sachsen gibt es neben den 191 öffentlichen Sparkassen nur wenige Vereinssparkassen. In Baden gab es 1881 90 öffentliche und 18 Privatsparkassen.

66) Die Genehmigung und die Bestätigung der Statuten der Gemeinde- und Kreissparkassen hat der Oberpräsident zu ertheilen. Versagen kann er dieselben nur unter Zustimmung des Provinzialraths (Zuständigkeitsges. v. 1. Aug. 1883 § 52). Provinzialsparkassen bedürfen der Genehmigung des Königs (Regl. v. 1838 § 21).

3) Die Spareinlagen müssen auf bestimmte Namen lauten und den Einlegern Sparkassenbücher ausgestellt werden. Die Einlagen sind nach einem einheitlichen, von der Verwaltung der Kasse festzustellenden Zinsfuß zu verzinsen.

4) Die Sparkassengelder sind möglichst sicher zinsbar anzulegen (in ersten Hypotheken, deutschen Staatspapieren, Schuldverschreibungen inländischer Gemeinden, Kreise u. s. w.). In Preußen können sie auch zur Dotirung städtischer Leihanstalten verwandt werden (Regl. § 5, Baden, § 14, Bayern: Ges. v. 4. Juni 1848 u. s. w.). Die Art der Anlage innerhalb der gesetzlichen Bestimmungen ist der Sparkassenverwaltung überlassen.

5) Die Zinsüberschüsse sind zu verwenden zur Bestreitung der Verwaltungskosten und zur Anlegung eines Reservefonds. Der hiernach noch etwa verbleibende reine Ueberschuß darf in Preußen und Baden nur mit Genehmigung der Regierung verwandt werden (Preußen: Regl. § 7, 9, Baden: Ges. § 15, Verordnung v. 9. April 1880). — Ueberall unterliegt die Verwaltung der öffentlichen Sparkassen der Staatsaufsicht. Die Regierungsbehörden sind verpflichtet, diesen Instituten eine fortwährende besondere Aufmerksamkeit zu widmen, sich von der Zweckmäßigkeit und Ordnung des Betriebs zu überzeugen, außerordentliche Kassenrevisionen vorzunehmen und anzuordnen, und wo sie Unordnungen und Mißbräuche bemerken, mit Ernst auf Abstellung zu dringen (Preußen: Regl. § 19).

Dieses System der Communal-Sparkassen, wie es in dem größten Theil von Deutschland herrschend ist, hat unläugbar große Erfolge aufzuweisen. Für das Jahr 1882 ward die Zahl der im ganzen Reich ausgegebener Sparbücher auf 6 011 000, die Summe der bei allen Sparkassen hinterlegten Guthaben auf 2 906 000 000 M. berechnet, so daß gegenwärtig die Summe der Guthaben den Betrag von 3 Milliarden M. überschritten haben wird. In Preußen kam 1883 eine Sparstelle auf 146 qkm und auf 11 462 Einwohner. Auf den Kopf der Bevölkerung waren 72,24 M. bei den Sparkassen eingelegt. Auf 100 Einwohner kamen 13,4 Einleger. Im Jahre 1881 kam in Sachsen eine Sparkasse auf 84 qkm, in Baden auf 138 qkm, in Hessen auf 183 qkm, in Bayern auf 190 qkm. Auf 100 Einwohner kamen in diesen Staaten 31,1; 11,7; 13,2; 6,7 Einleger; auf den Kopf der Bevölkerung kamen an Sparkassenguthaben 115,8 M., 92,6 M., 76,7 M. und 61,9 M. — Trotz dieser großartigen Entwicklung des deutschen Sparkassenwesens bedarf dasselbe mannigfacher Verbesserungen und einer Ergänzung durch Postsparkassen, um seiner Aufgabe in vollem Umfang gerecht zu werden. Die Sparkassen sind, wie auch das Preußische Reglement vom 12. Dez. 1838 es ausdrücklich hervorhebt, eine Einrichtung, die hauptsächlich dem Bedürfniß der ärmeren Klasse, der Gelegenheit zur Anlegung kleiner Ersparnisse gegeben werden soll, zu dienen bestimmt ist. Die deutschen Sparkassen aber haben vielfach diese ihre Hauptaufgabe, Sparanstalten für den kleinen Mann zu sein, außer Augen verloren. Der großen Vermehrung der Spareinlagen entspricht nicht die Zunahme der kleinen Ersparnisse, der Kapitalzuwachs kommt zum großen Theil auf Rechnung der besitzenden Klassen. In Preußen hatte sich die Summe der Einlagen von dem Jahr 1870 bis 1882 um 364 Prozent, die der Einleger aber nur um 241 Prozent vermehrt. Das durchschnittlich auf ein Buch entfallende Guthaben war von 356,03 M. auf 544,13 M. gestiegen. Unter den im Jahr 1882/83 im Umlaufe gewesenen Sparbüchern hatten nur 27,20 Prozent ein Guthaben von nicht über 60 M.; 18,36 Proz. ein solches von 60 bis 150 M.; 16,43 Proz. ein solches von 150 bis 300 M.; 16,11 Proz. ein solches von 300 bis 600 M., während 21,90 Proz. den Betrag von 600 M. überstiegen. Da demnach 78,10 Proz. einen Einlagebestand von weniger als 600 M. aufwiesen, während doch durchschnittlich auf ein Sparkassenbuch 544,13 M. kamen, so müssen die Bücher über mehr als 600 M. bei der großen Mehrzahl der Sparkassen diese Summe sehr erheblich überschritten haben. „Es ist hiernach unzweifelhaft, daß die Sparkassen nicht überall ihrer ursprünglichen Bestimmung, die Sparpfennige des kleinen Mannes zu sammeln und zinsbar anzulegen, treu

geblieben sind, sondern daß ein erheblicher Theil der Einlagen aus Depositen größerer Kapitalisten, Gesellschaften „und Behörden herrührt.“ (Zeitschrift des Preuß. Statist. Bureaus Bd. 22, S. 277). Aehnlich sind die Verhältnisse der Sparkassen in den anderen deutschen Staaten. Das durchschnittliche Guthaben eines Einlegers belief sich in Baden auf 785 M., in Bremen auf 660 M., in Hessen auf 620 M., im ganzen Reich auf etwa 480 M. In einem ganz anderen Verhältnisse sind die kleinen Einlagen bei den Postsparkassen betheiligt. In den Niederlanden lagen 32,7 Prozent aller während des Jahres 1883 bewirkten Einzahlungen innerhalb der Grenze bis einschließlich 1 Gulden, weitere 48,3 Proz. zwischen 1 und 10 Gulden. In Oesterreich entfielen von den während der ersten neun Monaten 1883 gemachten 1 125 800 Einzahlungen 1 027 500 auf Beträge von 1 bis 5 Gulden. In Belgien lagen 79,9 Proz. aller im Jahre 1883 geleisteten Einzahlungen zwischen 1 Fr. und 20 Fr., weitere 11,2 Proz. zwischen 20 und 100 Fr. Von allen dort umlaufenden Sparbüchern lauteteten 51,1 Proz. auf Guthaben von nicht mehr als 20 Fr., weiter 19,9 Prozent auf Guthaben von 20 bis 100 Fr. — Die Gründe für dieses Zurücktreten der ärmeren Volksklassen an der Benutzung der deutschen Sparkassen sind verschiedene. Zunächst sind die Sparkassen und Sparstellen trotz ihrer großen Zahl sehr ungleichmäßig vertheilt. In Preußen, wo es 38,955 Gemeinden und 15,829 Gutsbezirke gibt, bestanden im Jahre 1883 nur in 1982 Orten Sparstellen, wobei noch zu berücksichtigen ist, daß die 1116 Filialen und Sammelstellen nur in beschränkter Weise dem Sparkassenverkehr dienstbar sind. In den einzelnen Landestheilen besteht eine große Verschiedenheit. Im Reg.-Bez. Düsseldorf kam bereits auf 43 qkm und im Reg.-Bez. Magdeburg auf 51 qkm eine Sparstelle, dagegen im Reg.-Bez. Danzig erst auf 1137 qkm und im Reg.-Bez. Gumbinnen sogar erst auf 1229 qkm. Im Reg.-Bez. Schleswig kam eine Sparstelle schon auf 3672 Einw. und im Reg.-Bez. Magdeburg auf 4129 Einw., dagegen im Reg.-Bez. Gumbinnen erst auf 59 876 Einw. und im Reg.-Bez. Danzig erst auf 84 312 Einw. Ferner aber erschweren viele Sparkassen durch ihre Einrichtungen die Benutzung namentlich für die ärmeren Klassen in hohem Maße. Nach einer im Jahre 1878 gemachten Aufnahme befanden sich damals im deutschen Reich (mit Ausschluß von Bayern und Württemberg) 1886 Sparkassen, von denen nur 230 täglich und nur 831 an allen Wochentagen geöffnet waren. Die anderen waren nur wenige Tage in der Woche oder gar nur an einem Tage im Monat zugänglich. Endlich konnten bis vor kurzem allgemein und können heute noch bei den meisten Sparkassen Nachzahlungen und Abholungen auf das von einer Sparkasse ausgestellte Sparbuch nur innerhalb des Bezirks derselben bewirkt werden. Der Arbeiterbevölkerung, welche, um lohnende Arbeit zu finden, häufig ihren Wohnort wechseln muß, können demnach die Sparkassen ihre Dienste nicht leisten, namentlich da bei den zum Theil sehr langen Kündigungsfristen die Uebertragung des Guthabens aus einer Sparkasse in die andere mit Schwierigkeiten und Zeitverlust verbunden ist.

Die Erkenntniß, daß die Verwaltung der deutschen Sparkassen an Mängeln leidet, welche dieselbe ihrem eigentlichen Zweck zu entfremden drohen, und die Befürchtung, daß durch Einführung der Postsparkassen den bisher vorherrschenden Kommunalsparkassen eine gefährliche Konkurrenz erwachsen werde, haben in den letzten Jahren eine große Zahl von Sparkassen veranlaßt, Verbesserungen einzuführen, durch welche die Benutzung der Sparkassen erleichtert und befördert werden soll. Zur Förderung dieser Reformbestrebungen hat sich 1883 ein Sparkassenverein gebildet, der als deutscher Sparkassentag gemeinschaftlich mit dem Verein für Armenpflege und Wohlthätigkeit seine Sitzungen abhält, wie auch in einzelnen Provinzen die Sparkassenverwaltungen Verbände gebildet haben, die sich zu einem deutschen Sparkassenverband zusammenzuschließen suchen. Abgesehen von einfachen administrativen Maßregeln, wie tägliches Offenhalten der Sparkasse, Gründung von Filialen und Sammelstellen u. s. w. handelt es sich namentlich um die Einführung folgender Reformen:

1) Uebertragbarkeit der Einlagen ohne Zinsverlust und Kosten

von einer Sparkasse auf die andere. Auf Grund einer Anregung, die zuerst 1882 von dem Sächsischen Gemeindetag ausgegangen ist, haben zahlreiche deutsche Sparkassenverwaltungen eine Vereinbarung des Inhalts getroffen, daß jede Sparkasse sowohl die Ueberweisung von Spareinlagen Abziehender an die Sparkasse des neuen Aufenthaltsorts als die Einziehung von Einlagen aus auswärtigen Sparkassen an Angezogene zu bewirken hat. Bis Ende 1884 waren ungefähr 300 Sparkassen, die namentlich dem Königreich Sachsen, den Rheinlanden und Schlesien angehören, beigetreten. Da aber die Sparkassen sehr ungleich über Deutschland vertheilt sind, so würde, selbst wenn der größere Theil der bestehenden Sparkassen dieser Vereinbarung sich anschließen sollte, dadurch der Vortheil, den die Postsparkassen gewähren, nicht ersetzt werden können.

2) Einführung von Sparmarken. Um die Sammlung auch der kleinsten Beträge zu Spareinlagen zu ermöglichen, sind in England seit mehreren Jahren Pfennigbanken (penny bank) gegründet worden. Die Pfennigbanken verkaufen Marken im Werth von 10 Pfennig und nehmen Sparkarten, die mit 5 oder 10 solcher Marken beklebt sind, in Empfang. Für jede Sparkarte machen sie die entsprechende Einlage in die Hauptsparkasse, welche ihrerseits dem Einleger die Summe in dessen Sparkassenbuch einträgt. Die Pfennigbanken dienen demnach zur Vermittelung der Hauptsparkassen und der Einleger. Seit 1880 hat aber die englische Postsparkasse diese Vermittlung überflüssig zu machen gesucht, indem sie selbst Sparkarten und Sparmarken im Werthe eines Penny ausgibt und bei Einlieferung einer mit 12 Sparmarken beklebten Karte einen Eintrag von 1 sh. in das Sparkassenbuch macht. Beide Einrichtungen, die der Pfennigsparkassen wie die der Sparmarken, fanden in Deutschland rasch Eingang. Nach einer im Jahre 1883 aufgenommenen Statistik gab es damals im deutschen Reich 336 Pfennigsparkassen. Indeß liegen Angaben über den Geschäftsbetrieb nur von 172 derselben vor. Sie führten den Sparkassen Einlagen im Betrage von 1 300 733 M. zu. Vielfach haben aber die Sparkassen selbst Sparmarken eingeführt im Werthe von 10, an manchen Orten auch von 5 Pfennigen. Der Verkauf von Sparmarken und Sparkarten ist Kaufleuten, Lehrern u. s. w. übertragen und dadurch die Zahl der Sammelstellen sehr vermehrt worden. Schon jetzt zeigt sich in den Orten, wo das Markensystem eingeführt ist, eine große Zunahme der kleineren Einlagen.

3) Die Einrichtung gesperrter Einlagebücher bestehe darin, daß die Rückzahlung der Einlagen nur von einem durch den Einleger im Voraus festgesetzten Zeitpunkt ab oder erst dann erfolgen darf, wenn die Einlagen eine bestimmte Höhe erreicht haben. Die gesperrten Einlagebücher sollen dazu dienen, das auf einen bestimmten Zweck gerichtete Sparen (Bezahlung des Miethzinses, Anschaffung von Winterbedürfnissen, Ausstattung der Kinder bei Konfirmation, Militärdienst u. s. w.) zu erleichtern und in seinem Erfolge zu sichern. Da diese Einrichtung auch den Sparkassen einen Vortheil gewährt durch die im Voraus erfolgte Festsetzung des Rückzahlungstermins, so wäre eine Erhöhung des Zinsfußes für die auf gesperrte Einlagebücher eingezahlten Summen eine von der Billigkeit geforderte Gegenleistung. Doch haben sich die Sparkassen hierzu bis jetzt nicht entschlossen.

Indes alle diese Reformen können eine Beseitigung der Mängel, an welchen das deutsche Sparkassenwesen leidet, nicht oder wenigstens nicht in absehbarer Zeit herbeiführen. Die Uebertragbarkeit der Spareinlagen ist nur dann von wirklichem Werthe, wenn sie von jeder Sparkasse an jede Sparkasse erfolgen kann. Sämmtliche Sparkassen müßten also in einen Verband eintreten und gleichmäßige Uebertragungsnormen annehmen. Daß ein solches Resultat auf dem Wege der freien Vereinbarung erzielt werde, wird kaum gehofft werden können. Die Einführung von Sparmarken ist zwar sehr löblich, aber die ungleichmäßige Vertheilung der Sparkassen über die verschiedenen Theile des Reichs kann dadurch nicht ausgeglichen werden. Auch ist nur geringe Aussicht vorhanden, daß die bisherigen Sparkassen ihren Geschäftsbetrieb, der mehr für die Kapitalanlage des wohlhabenden

Mittelstandes als für die Sammlung von kleinen Ersparnissen der ärmeren Klassen eingerichtet ist, umändern werden. Die Einführung von Postsparkassen ist deshalb trotz der großen Ausbildung, welche die öffentlichen Sparkassen in Deutschland bisher gewonnen haben, nicht überflüssig, sie allein können den ärmeren Klassen der Bevölkerung diejenige Gelegenheit des Sparens und die Vortheile der Sparkassen darbieten, welche ihnen in andern Ländern zu Gebote stehen. Der Widerstand, welchen die Einführung der Postsparkassen in Deutschland findet, geht namentlich von den Gemeinden aus, welche fürchten, den Gewinn, den sie bisher aus den Gemeinde-Sparkassen gezogen, wenigstens zum Theile einzubüßen. Selbst wenn dies der Fall sein sollte, so darf doch nicht vergessen werden, daß die Sparkassen zunächst den Zweck haben sollen, der Verarmung vorzubeugen und die wirthschaftliche Lage der Unbemittelten zu heben, nicht aber den Zweck, die Gemeinde-Einnahme zu verbessern. Es darf deshalb die Hoffnung ausgesprochen werden, daß die Reichsregierung trotz des Widerstands, den sie findet, in ihren Bemühungen, Postsparkassen in Deutschland einzuführen, nicht nachlassen möge.

§ 44. Bei dem großen Einfluß, den das Sparkassenwesen auf die moralische und wirthschaftliche Hebung der unteren Klassen auszuüben vermag, erscheint es von großer Wichtigkeit, die heranwachsende Generation von früher Jugend an durch Einrichtung von Schulsparkassen zur Sparsamkeit zu gewöhnen. In der That wurden schon in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts mehrfache Versuche gemacht, die Sparkasse in die Schule einzuführen. Indeß blieben diese Versuche, wenn auch nicht erfolglos, so doch auf enge Kreise beschränkt. Erst den unermüdlichen Bestrebungen des edlen Menschenfreunds und großen Gelehrten, F. Laurent zu Gent [67]), gelang es, zunächst in Belgien der Schulsparkasse ein weites Feld zu erobern und dadurch dem Sparkassenwesen daselbst eine große Förderung zu geben. Nach dem von ihm eingeführten System sammelt der Lehrer von den Schülern auch die kleinsten Summen, bis sie einen Betrag erreicht haben, der in der öffentlichen Sparkasse angelegt werden kann. So lange die Einzahlungen des einzelnen Schülers einen solchen Betrag nicht erreicht haben, werden sie für gemeinsame Rechnung bei der Sparkasse angelegt. Aus dem dadurch erzielten Zins werden den fleißigen Einlegern kleine Prämien gewährt, oder es werden die geringen Verwaltungskosten damit gedeckt, sofern dieselben nicht von der Gemeinde übernommen werden. Nach dem Vorbilde Belgiens fanden die Schulsparkassen namentlich in England, Frankreich und Italien [68]) große Verbreitung, während sie in Deutschland in vielen Kreisen, zum Theil auch in dem Lehrerstand auf Widerstand gestoßen sind. Man fürchtet, daß dadurch in frühster Jugend schon in den Kindern die Gier nach Erwerb und Besitz eingepflanzt, ihnen die unmittelbare Jugendfrische geraubt und selbst Laster, wie Neid, Mißgunst, Heuchelei u. s. w., groß gezogen werden. Daß mit den Schulsparkassen diese Schattenseiten verbunden sein können, wird nicht zu bestreiten sein. Andererseits aber darf nicht übersehen werden, daß die Schulsparkassen namentlich für diejenigen Klassen der Bevölkerung bestimmt sind, in welchen die Noth und Entbehrung auch an die Jugend herantritt und in welchen es vor Allem darauf ankommt, die Kinder zu denjenigen Tugenden zu erziehen, welche für sie in dem späteren Kampf um eine gesicherte Existenz die besten Waffen sind, Sparsamkeit und Fleiß. Die Nachtheile, welche mit den Schulsparkassen sich verbinden, können durch den Lehrer beseitigt oder wenigstens gemindert werden. Jedenfalls unterliegt die Einführung derselben in die Sonntags-, Abends- und Fortbildungsschulen keinem Bedenken [69]). Nach einer von dem Verein für Jugendsparkassen gemachten Mittheilnng existirten im Jahre 1882 in Deutschland 842 Schulsparkassen in 157 Städten und 548 Dörfern. An denselben betheiligten sich 61 940 Einleger mit 640 000 M. Einlagen. In Frankreich dagegen bestanden nach einem Bericht des französischen Ministeriums des Unterrichts am 1. Jannar 1884 19 433 Schulsparkassen mit 395 869 Einlegern und 9 064 582 Fr. Einlagen. — Vgl. namentlich die Schriften Senckels, Jugend- und Schulsparkassen 1882, Zur Sparkassenreform 1884.

Nach denselben Prinzipien wie Schulsparkassen sind in neuester Zeit in Frankreich und Deutschland auch Fabriksparkassen eingerichtet worden, in welchen die kleinen Beiträge der Fabrikarbeiter gesammelt und aus welchen sie den öffentlichen Sparkassen zugeführt werden. Bei großen Fabriken, die Hunderte von Arbeitern beschäftigen, ist mehrfach mit Erfolg auch die Gründung selbständiger Sparkassen, welche von den Fabrikanten mit Beiträgen unterstützt werden und von

67) Seine Schriften, insbes. seine conférence sur l'épargne 1866, fanden in Belgien in Tausenden von Exemplaren Verbreitung.

68) Vgl. Augustin Chaurand de Malarce, notice hist. et manuel des caisses d'épargne scolaires (zuerst 1874, in zahlreichen Auflagen verbreitet). In Italien hat das Gesetz v. 27. Mai 1875 Art. 13 u. 15 den Schulsparkassen große Vergünstigungen gewährt.

69) Vgl. L. Wilhelmi, die Schulsparkasse und ihre Verbreitung 1877.

diesen in Gemeinschaft mit einem von den Arbeitern gewählten Ausschuß verwaltet werden, unternommen worden.

§ 45. 2) Oeffentliche Leihhäuser [70]) (Pfandhäuser, Versatzämter) sind von der Gemeinde oder dem Staate errichtete Pfandleihgeschäfte, welche nicht den Zweck haben, dem Inhaber wirthschaftliche Vortheile zu verschaffen; sondern, welche Personen aus den unteren Klassen der Bevölkerung in Nothfällen Hilfe gewähren und dadurch vor der Verarmung schützen wollen. Sie sind ihrem Ursprung und ihrer Idee nach Anstalten der vorbeugenden Armenpflege. Sie sind im 15. Jahrhundert in Italien entstanden [71]), um der durch das Verbot des Darlehnszinses entstandenen Kreditnoth Abhilfe zu gewähren. Aus dem Betriebskapital, das aus milden Zuwendungen oder sonstwie unentgeltlich zusammengebracht ward (daher mons [soviel wie acervus] pietatis), sollte denjenigen, welche in Geldnoth sich befanden, Geld in mäßiger Quantität und auf kurze Zeit gegen Faustpfand und gegen Zahlung einer monatlichen mäßigen Vergütung dargeliehen werden. Obgleich die ersten montes pietatis mit päpstlicher Bewilligung gegründet wurden, so hatten sie doch noch einen harten Kampf gegen die herrschende kirchliche Theorie von der Sündhaftigkeit des Zinsnehmens zu bestehen und erst durch Beschluß des Lateranischen Concils und die Bulle Leo's X. von 1515 wurde das Recht der montes pietatis, für ihr Darlehen eine Vergütung zu nehmen, um sich für ihre Unkosten schadlos zu halten, sicher gestellt. Nachdem in Italien schon in der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts zahlreiche öffentliche Leihhäuser gegründet worden waren, verbreiteten sie sich im 16. Jahrhundert namentlich in den Niederlanden und Süddeutschland (das erste Leihhaus ward hier 1498 in Nürnberg errichtet). Doch gewannen sie in Deutschland zunächst keine größere Verbreitung. Erst gegen Ende des 17. und im Laufe des 18. Jahrhunderts wurden in Preußen, Oesterreich und dem mittleren Deutschland Leihhäuser als Gemeinde- oder Staatsanstalten, hier und da, wie in Berlin 1692 das sogen. Adreßhaus, auch als concessionirte und streng controlirte Privatunternehmungen gegründet. Sie sollten namentlich dazu dienen, den Handwerkerstand aus den Händen der Wucherer zu reißen und ihm gegen mäßige Zinsen Kredit auf Faustpfand zu gewähren. Mit der Errichtung und Concessionirung von Leihhäusern war vielfach verbunden eine polizeiliche Regelung und Beaufsichtigung des Privatpfandleihgeschäfts, das ganz zu unterdrücken sich als unmöglich erwies [72]).

In Frankreich waren am Ende des 16. und im 17. Jahrhundert in einigen Städten des Südens Leihhäuser gegründet worden (Avignon 1577, Beaucaire 1583, Marseille 1683); in Paris aber errichtete erst Necker 1777 ein Leihhaus, dessen Geschäftsumkreis bald ein außerordentlich großer wurde und dessen Einnahmen schon 1789 38 Millionen Livres überstiegen. Die Revolution beseitigte zwar mit der Einführung der Gewerbefreiheit und der Aufhebung der Wuchergesetze die öffentlichen Leihhäuser als privilegirte Anstalten, aber schon im Jahre 1804 stellte Napoleon das Pariser Leihhaus und in den folgenden Jahren auch die anderer Städte wieder her, während der Code pénal von 1810 die Privatleihgeschäfte wieder an eine Concession knüpfte [73]). In andern Staaten, wie in England, haben

70) Das Hauptwerk über öffentliche Leihhäuser: Blaize, des monts de piété et des banques sur prêt, 2 Bde., Paris 1856. Vgl. Mohl, P.W. I, § 60; Rau II, § 332 u. ff. (dort auch die ältere Literatur); Stein, H., S. 880, auch S. 495; Schmoller, J. f. G.V. IV, 87 u. ff.

71) Vgl. Endemann, Studien in der romanisch-kanonistischen Wirthschafts- und Rechtslehre I. (1874), S. 460. Als ersten mons pietatis weist er die 1463 zu Orvieto mit Bewilligung Pius' II. gegründete Leihbank nach.

72) Vgl. Schmoller, S. 95 u. ff. — Preuß. Pfand- u. Leihreglement v. 13. März 1787.

73) Es bestehen gegenwärtig 42 Leihhäuser in 24 Departements. Im Jahre 1880 geben dieselben an 3 090 490 Personen die Summe von 55 511 870 Fr. als Darlehen. $^1/_3$ aller Darlehen waren kleine Darlehen bis zum Betrag von 5 Fr, $^4/_5$ Darlehen bis zum Betrag von 25 Fr. Der Gewinn der Leihhäuser belief sich 1879 auf die Summe von 1 236 591 Fr., die den Wohlthätigkeitsanstalten zum größten Theil überwiesen ward.

sich die öffentlichen Leihhäuser niemals einbürgern können. In Deutschland bestehen öffentliche Leihhäuser in Preußen, Bayern, K. Sachsen, Baden, Hessen u. s. w.; während sie in Württemberg unbekannt sind. In der Regel sind sie Gemeindeanstalten (nur ausnahmsweise, wie das kgl. Leihamt zu Berlin, Staatsanstalten). Zu ihrer Errichtung ist überall staatliche Genehmigung erforderlich. Ihre Organisation und Verwaltung sind durch die besonderen Statuten der einzelnen Anstalten normirt. Nur in Baden (Ges. v. 6. April 1854) bestehen allgemeine gesetzliche Vorschriften für die Errichtung und Verwaltung der öffentlichen Leihhäuser.

Die öffentlichen Leihhäuser stehen nicht unter den Vorschriften der Gewerbeordnung über das Pfandleihgewerbe, sofern sie nicht um des Geschäftsgewinnes Willen, sondern als Institute der öffentlichen Wohlfahrt betrieben werden. In **Preußen** waren in der Kab.Ordre vom 28. Juni 1826 allgemeine Vorschriften über öffentliche Leihhäuser erlassen worden. Diese Kab.-Ordre ward aber durch Ges. v. 17. März 1881 § 22 aufgehoben. Indeß bleiben die nach deren Vorschriften erlassenen Reglements der bereits bestehenden Pfandleihanstalten der Gemeinden und anderer Kommunalverbände so lange in Kraft, bis der Minister des Innern die Bestimmungen des Ges. v. 17. März 1881 auf sie für anwendbar erklärt. Nach den ältern Reglements ist den Anstalten nur die Erhebung von 8 Proz. jährlicher Zinsen gestattet; nur ausnahmsweis kann mit Genehmigung der Minister der Justiz und des Innern ein höherer Zinssatz bis zum Höchstbetrag von 12½ Proz. zugestanden werden. Der reine Geschäftsgewinn muß der Ortsarmenkasse überwiesen werden. Die Errichtung neuer öffentlicher Leihanstalten, sowie die Reglements derselben bedürfen der Genehmigung des Regierungspräsidenten. Versagen kann derselbe sie jedoch nur unter Zustimmung des Bezirksausschusses (Ges. v. 1881 § 20). — In **Frankreich** sind die Verhältnisse der öffentlichen Leihhäuser geregelt durch das Gesetz v. 24. Juni 1851. Sie sind établissements d'utilité publique und haben als solche juristische Persönlichkeit. Sie werden auf Antrag des Gemeinderaths durch Decret des Präsidenten der Republik errichtet. Durch das letztere werden zugleich die Statuten der Anstalt bestätigt. Die Verwaltung wird beaufsichtigt von einem Verwaltungsrath, dessen Vorsitzender der Maire ist und dessen Mitglieder von dem Präfecten (in Paris von dem Minister des Innern) ernannt werden. Der Director wird von dem Präfecten oder dem Minister des Innern auf Vorschlag des Verwaltungsraths ernannt.

Die Ansichten über die Zweckmäßigkeit der öffentlichen Leihhäuser gehen auch heute noch weit aus einander [74]). Kann auch nicht geleugnet werden, daß sie in einzelnen Fällen Nutzen bringen, indem sie bei plötzlicher oder vorübergehender Noth den Bedürftigen durch Gewährung von Darlehen zu mäßigen Zinsen Hilfe verschaffen und sie dadurch vor Verarmung retten, oder sie wenigstens vor der Ausbeutung durch gewerbsmäßige Pfandleiher und Wucherer bewahren, so wird doch andererseits darauf hingewiesen, daß sie ebenso häufig dem Leichtsinn und der Verschwendung dienen. Die persönliche Kreditbedürftigkeit werde nicht untersucht. Die in Bedrängniß befindliche Hausfrau erhalte das Darlehen nicht unter günstigeren Bedingungen als die öffentliche Dirne, der Trunkenbold ebenso gut wie der in Noth befindliche nüchterne Arbeiter. Der Vorzug des öffentlichen Leihgeschäfts vor dem privaten werde dadurch wieder aufgehoben, daß in sehr vielen Fällen das Versetzen durch Commissionäre (Pfandmäkler) geschehe, da eine natürliche Scheu viele Personen vor Betretung des Leihhauses abhalte. Endlich verführe die bequem dargebotene Gelegenheit zum Versetzen, die Sanctionirung einer öffentlichen Anstalt zum Leichtsinn und steigere die Zahl der Verpfändungen. Der Nutzen, den die öffentlichen Leihhäuser gewährten, sei in viel sicherer und gesunderer Weise durch Kredit- und Vorschußvereine zu erzielen. Indessen ist letzteres in dieser Allgemeinheit nicht richtig. Trotz der gesetzlichen Beschränkungen und Beaufsichtigung des privaten Pfandleihgewerbes (Gewerbeordnung § 34, Ges. v. 23. Juli 1879; s. Handb. Bd. II, Abh. XVIII) ist namentlich in großen Städten nicht zu verhindern, daß dasselbe zur Ausbeutung und zum wirthschaftlichen Verderbe der arbeitenden Klassen

74) Gegen die Leihhäuser spricht sich entschieden aus **Hack** in der Z. f. St.W., Bd. 27 (1871), S. 70—92; in ebenso lebhafter Weise werden dieselben vertheidigt von **Knies**, G. u. K. II, 1 (1876), S. 261 u. ff. **Schmoller** (a. a. O., S. 120 u. ff.) ist ebenfalls für Aufrechthaltung der öffentlichen Leihhäuser, will dieselben aber reformiren und sie aus Wohlthätigkeitsanstalten umwandeln in Kreditinstitute für alle diejenigen, welche der Theilnahme an Vorschußkassen und ähnlichen Vereinen noch nicht fähig sind.

mißbraucht werde. „Hier handelt es sich keineswegs darum, auf dem Versatzamt dem Armen nur etwas weniger Schlimmes zu bieten, als wie es ihm im Verkehr mit den privaten Pfandleihern und Rückkaufshändlern (vulgo Halsabschneidern) geboten wird, sondern, daß ihm etwas wirklich Gutes, nämlich Hilfe in der Noth gewährt wird" (Knies a. a. O., S. 262).

2. Staatliche Zwangsgewalt und Armuthsursachen.

§ 46. Ferner ist die Frage hier zu erörtern, inwieweit der Staat Zwang gegen den Einzelnen anzuwenden berechtigt ist, um ihn vor der Verarmung zu schützen, und inwieweit ein solcher Zwang einen Erfolg verspricht. Die gesammte heutige Ordnung des gesellschaftlichen und wirthschaftlichen Lebens ruht auf der sittlichen Ueberzeugung, daß nur durch eine freie Bethätigkeit der Lebenskräfte die Einzelnen und mit ihnen das gesammte Volk ihren Lebenszweck zu erfüllen vermögen. Die Freiheit des Einzelnen soll und darf nur insoweit beschränkt werden, als dies durch das Interesse der Gesammtheit geboten ist. Durch diese Sätze, die hier nicht näher begründet werden können, ist jede Organisation der Gesellschaft ausgeschlossen, durch welche die Freiheit und damit die Verantwortlichkeit der Einzelnen aufgehoben würden. Eine solche Organisation der Gesellschaft würde durch Vernichtung der persönlichen Freiheit die Bedingung einer jeden Culturentwicklung vernichten. Es kann sich vielmehr nur darum handeln, ob und inwieweit eine Beschränkung der persönlichen Freiheit nach einzelnen Richtungen hin dann gerechtfertigt ist, wenn die Gefahr der Verarmung in besonderen Umständen begründet erscheint. Wie schon in einem früheren Abschnitt erwähnt worden ist (s. S. 864), hatte die Gesetzgebung seit dem 16. Jahrhundert zunächst die Freiheit der Niederlassung, dann die der Eheschließung im Interesse der Armenpflege beschränkt, um den Einzelnen vor Verarmung, die Gemeinde vor Vermehrung der Armenlast zu bewahren. Aber muß es überhaupt dahin gestellt bleiben, ob diese Maßregeln ihren Zweck jemals erreicht und nicht immer größere Uebel im Gefolge gehabt haben, als diejenigen sind, die sie verhüten wollten, so konnten derartige Beschränkungen der persönlichen Freiheit nicht aufrecht erhalten werden, seit durch die französische Revolution und ihre Folgen, durch die gänzliche Umgestaltung des Gewerbe- und Handelsbetriebs, durch die Verbreitung der modernen Verkehrsmittel u. s. w. sich eine vollständige Neugestaltung des politischen, gesellschaftlichen und wirthschaftlichen Lebens vollzogen hatte. Wie schon dargelegt, sind die Beschränkungen der Freizügigkeit und des Rechts der Eheschließung in England, Frankreich und zuletzt auch in Deutschland bis auf wenige sachlich begründete Ueberreste verschwunden und es wäre ein verhängnisvoller Irrthum, wenn man zu jenen gehässigen und ihren Zweck verfehlenden Präventivmitteln einer älteren Zeit zurückkehren wollte. Der Staat, der den Gemeinden und Armenverbänden die Verpflichtung der öffentlichen Armenpflege auferlegt, kann ihnen trotzdem nicht das Recht einräumen, von ihrer Entscheidung die gesammte Lebensführung derjenigen abhängig zu machen, die ihnen im Falle der Verarmung zur Last fallen werden [75]). Die Ursachen, welche die Verarmung herbeiführen, können sehr verschiedenartige sein. Die Verarmung kann ihren Ursprung haben in äußeren Verhältnissen, welche der Verarmte zu überwinden

75) Wenn **Wagner** G. § 232 meint, die Verpflichtung der Gemeinde zur öffentlichen Armenpflege habe nur innere Berechtigung, wenn ihr auch ein Widerspruchsrecht gegen leichtsinnige Eheschließungen zustehe, ohne dies Recht sei die Verpflichtung ein unhaltbarer Communismus, so müßte er folgerichtig entweder der Gemeinde (oder bei Staatsarmenpflege dem Staat) das Recht zusprechen, jede Handlung des Einzelnen, die künftige Verarmung vielleicht herbeiführen könnte, zu verhindern, oder aber überhaupt jede öffentliche Armenpflege verwerfen. Ersteres würde die persönliche Freiheit und Verantwortlichkeit des Individuums völlig vernichten; die Aufhebung der öffentlichen Armenpflege aber ist bei dem gegenwärtigen Stand der Bildung und Humanität unmöglich.

nicht im Stande war, in unverschuldeten Ursachen der Armuth — oder aber die Armuth kann herbeigeführt worden sein durch ein unsittliches oder auch nur unverständiges oder unvorsichtiges Verhalten des Verarmten, das den Verfall der Vermögensverhältnisse und schließlich die gänzliche Mittellosigkeit nach sich gezogen hat, selbstverschuldete Armuthsursachen. Indessen wirken in weitaus den meisten Fällen verschuldete und unverschuldete Ursachen zusammen, um die Armuth herbeizuführen. Nur selten wird es möglich sein, das Maß der Verschuldung, welche das einzelne verarmte Individuum trifft, mit Sicherheit festzustellen, und noch seltener wird es möglich sein, den künftigen Eintritt der Verarmung als Folge eines unsittlichen oder unvorsichtigen Verhaltens eines Menschen mit Sicherheit vorher zu bestimmen. Es ist nicht die Aufgabe des Staats, seine Angehörigen zur Beobachtung der Gebote der Sittlichkeit und Klugheit zu zwingen. Nur wenn durch das unmoralische oder unvernünftige Gebahren der Einzelnen die rechtlich geschädigten Interessen der Gesammtheit verletzt werden, nur dann ist der Staat berechtigt, durch Beschränkung der persönlichen Freiheit die Einzelnen von einem unsittlichen oder unverständigen Verfahren zurückzuhalten. In allen andern Fällen muß er sich begnügen, durch Verbreitung der Bildung eine sittliche und geistige Hebung der Bevölkerung zu erstreben. Inwieweit aber und mit welchen Mitteln der Staat den direkten Kampf mit der Unsittlichkeit der Einzelnen zu führen hat, wird in dem Abschnitt über die Sittlichkeitspolizei zu erörtern sein[76]. (Vergl. Handbuch III, Abh. VII.)

§ 47. Ursachen der Armuth, welche nicht in einem unsittlichen oder unverständigen Verhalten der Einzelnen bestehen, sondern welche ohne Verschuldung des Einzelnen die Verarmung herbeiführen, können sein Arbeitsunfähigkeit und Arbeitslosigkeit, d. h. die Unmöglichkeit sich eine Arbeit zu verschaffen, deren Ertrag die Mittel zur Fristung des Lebens für den Arbeitsfähigen und seine Familie gewährt. Weder gegen Arbeitsunfähigkeit, die in zu jungem oder zu hohem Alter, in Krankheit oder in Invalidität ihren Grund hat, noch gegen Arbeitslosigkeit, die durch wirthschaftliche Nothlage verursacht wird, gibt es unfehlbare und unmittelbar wirkende Abwehrmittel. Zu allen Zeiten haben diese Armuthsursachen ihre unheilvolle Wirksamkeit ausgeübt. Aber der heutigen Organisation des wirthschaftlichen Lebens ist es eigen, daß ein großer Theil der Gesammtbevölkerung der steten Gefahr ausgesetzt ist, ohne eigene Verschuldung durch Arbeitsunfähigkeit oder Arbeitslosigkeit in Armuth gestürzt zu werden. Für die gesammte Arbeiterklasse, d. h. für alle diejenigen, welche ihren Lebensunterhalt in der Regel nur durch den für den Gebrauch ihrer körperlichen Arbeitskraft erworbenen Lohn zu bestreiten vermögen, bringt jede Störung, welche sie in der Ausnutzung ihrer Arbeitskraft, der einzigen Quelle ihres Einkommens, hindert, eine Gefahr der wirthschaftlichen Existenz mit sich und damit die Gefahr der Verarmung. Diese Unsicherheit der wirthschaftlichen Existenz ist es, welche die sog. arbeitenden Klassen von den anderen Klassen der bürgerlichen Gesellschaft scheidet. Sie zu beseitigen, „ist eine schwierige, aber auch eine der höchsten Aufgaben jedes Gemeinwesens, welches

76) An dieser Stelle ist nur zu berücksichtigen die Vormundschaft über Verschwender. Dieses Institut ist zwar zunächst eingeführt worden im Interesse der Familienglieder, welche einerseits die Verpflichtung haben, dem verarmten Angehörigen den Lebensunterhalt zu reichen, und welche andererseits einen Erbanspruch auf dessen Vermögen haben. Aber auch der zur öffentlichen Unterstützung verpflichtete Armenverband kann den Antrag auf Prodigalitätserklärung und Stellung unter Vormundschaft einbringen. Diejenigen Personen, welche ihr Vermögen in leichtsinniger Weise durchbringen und dadurch sich und ihre Familie der Gefahr der Armuth aussetzen, können unter Vormundschaft gestellt werden. Die Entmündigung erfolgt durch Beschluß des Amtsgerichts. Doch kann der Beschluß binnen Frist eines Monats von dem Entmündigten im Wege der Klage angefochten werden. Das Verfahren ist durch die Reichs-Civilprozeßordnung § 621—627 geregelt. Vgl. Preuß. A. L.R. I, 1, § 30; Sachsen: Bürg. Gesetzb. § 1987 u. ff.; Ges. v. 20. Febr. 1882 § 81; Bayern: Roth, bayr. Civilrecht I, § 124; gemeines Recht: Windscheid, Pandecten II, § 446; Stobbe, Handbuch des deutschen Privatrechts IV, § 275.

auf den sittlichen Fundamenten des christlichen Volkslebens steht". (Kaiserliche Botschaft vom 17. November 1881.) Unter Aufrechthaltung der heutigen Rechts- und Gesellschaftsordnung ist indeß dieses Ziel nur dadurch zu erreichen, daß durch Beiträge aus dem Ertrage der Arbeit die Arbeiter gesichert werden gegen die Gefahren, mit welchen Arbeitsunfähigkeit und Arbeitslosigkeit die wirthschaftliche Existenz der Arbeiter bedrohen. Durch eine umfassende Organisation des Arbeiterversicherungswesens kann allein den Gefahren, welche aus den wirthschaftlichen und socialen Verhältnissen des Großbetriebs in der Industrie und in der Landwirthschaft entspringen, vorgebeugt werden. Das deutsche Reich hat die Durchführung dieser großen Socialreform in Angriff genommen und an anderem Orte (siehe Handbuch II, Abh. XIX) sind die Reichsgesetze über Kranken- und Unfallversicherung der Arbeiter eingehend dargestellt worden. Noch lassen sich die Wirkungen, welche diese Gesetze auf die öffentliche Armenpflege ausüben werden, nicht übersehen. Doch muß hier auf einen für das Armenwesen und die Vertheilung der Armenlast wichtigen Punkt aufmerksam gemacht werden. Wie oben (S. 896) erwähnt worden, beruht die deutsche Armengesetzgebung auf dem Grundsatz, daß jeder Verarmte auf Kosten der Gesammtheit zu erhalten und zu verpflegen ist. Sie legt aber denjenigen, die im Stande sind, ihren Lebensunterhalt sich zu verschaffen, nicht die rechtliche Verpflichtung auf, für die Zeiten der Krankheit, des Alters, der Arbeitslosigkeit u. s. w. Vorsorge zu treffen, noch verpflichtet sie im allgemeinen die Arbeitgeber, die in ihren Diensten arbeitsunfähig gewordenen Arbeiter zu versorgen. Von diesem allgemeinen Grundsatz hatte jedoch schon die frühere Gesetzgebung Ausnahmen gemacht in Bezug auf die Krankenunterstützung der gewerblichen Arbeiter und in einigen Staaten auch der Dienstboten. Einerseits hatte die Preußische und ihr folgend die Reichsgesetzgebung den Gemeinden die Befugniß ertheilt, durch Ortsstatut den Gewerbetreibenden und gewerblichen Arbeitern die Verpflichtung aufzuerlegen, durch ihre Beiträge Krankenkassen zu gründen und zu erhalten, aus denen gewerbliche Arbeiter im Falle der Erkrankung Unterstützung erhalten. Andererseits hatte die Gesetzgebung der süddeutschen Staaten die Gemeinden für verpflichtet erklärt, gewerblichen Arbeitern und Dienstboten im Falle der Erkrankung Krankenpflege u. s. w. auf bestimmte Zeit zu gewähren, auch wenn sie in der Gemeinde ihren Unterstützungswohnsitz (oder das Heimathrecht) nicht erworben haben. Dagegen hatte sie aber auch den Gemeinden das Recht ertheilt, diese Personen zu regelmäßigen Krankenbeiträgen, deren Höhe gesetzlich fixirt war, heranzuziehen. (Siehe oben S. 882 u. f.) Diesen Bestimmungen lag der Gedanke zu Grunde, daß die gewerblichen Arbeiter in Zeiten, in welchen sie arbeiten können und durch ihrer Hände Arbeit sich erhalten, einen Theil des Lohnes dazu verwenden müssen, um sich für den Fall der Krankheit gegen sofortige Verarmung zu sichern. Die Reichsgesetzgebung hat diese Gedanken verallgemeinert. Sie hat in dem Krankenversicherungsgesetz von 1883 Arbeitgeber und Arbeiter in dem Gewerbebetrieb und den demselben gleichgestellten Betrieben (siehe Handbuch Bd. II, Abh. XIX) verpflichtet, jeden Arbeiter gegen die Gefahr zu versichern, im Falle einer vorübergehenden Krankheit der öffentlichen Armenpflege anheimzufallen. Sie hat in dem Unfallversicherungsgesetz von 1884 die Unternehmer der mit Gefahr für die Arbeiter verbundenen Betriebe verpflichtet, den Arbeitern, welche in ihrem Betrieb durch einen Unfall verunglücken, und den Hinterbliebenen der Arbeiter, welche hierbei ihr Leben verlieren, einen Ersatz zu gewähren für die durch den Unfall verursachten Kosten des Heilverfahrens, soweit dieselben nicht durch die Krankenversicherung zu bestreiten sind, und für die hiedurch herbeigeführte Erwerbsunfähigkeit, bez. für den Verlust des Ernährers. An Stelle der öffentlichen Armenpflege tritt die Verpflichtung der Arbeitgeber, die von ihm beschäftigten Arbeiter und deren Angehörige sicher zu stellen gegen Verarmung, welche durch vorübergehende Krankheit oder durch Betriebsunfälle herbeigeführt werden kann. Die hierfür von den Arbeitgebern zu zahlenden

Summen bilden einen Theil des Arbeitslohns. Waren früher die durch Krankheit oder Betriebsunfälle verarmten Arbeiter von den Armenverbänden aus öffentlichen Mitteln zu erhalten, so schützt der Staat sie jetzt gegen Verarmung, indem er ihnen einen Rechtsanspruch gibt auf den Bezug der Mittel, die im Falle der durch Krankheit oder Betriebsunfälle verursachten Arbeitsunfähigkeit zum Lebensunterhalt erforderlich sind. Freilich sind die Arbeiter selbst auch verpflichtet zu der Krankenversicherung Beiträge zu zahlen.

3. Die einzelnen Zweige der Armenpflege.

§ 48. Die Armenpflege selbst ist oder soll wenigstens sein der Kampf mit der Armuth. Ihr Ziel muß es sein, die Verarmten der Armuth zu entreißen und sie wieder wirthschaftlich selbständig zu machen. Hält die Armenpflege dieses Ziel im Auge, so wird sie danach auch in ihrer Ausübung zu unterscheiden haben zwischen denjenigen Armen, die arbeitsfähig sind und durch ihre Arbeit sich die Mittel zur Fristung der Existenz zu verschaffen vermöchten, wenn sie ihre Arbeitskräfte verwenden könnten oder wollten, und denjenigen Armen, die arbeits- und erwerbsunfähig sind. Die Grundsätze über die Uebung der Armenpflege müssen deshalb auch verschieden sein, je nachdem sie es mit arbeitsfähigen oder arbeitsunfähigen Armen zu thun hat [77]).

I. Arbeitsfähige Arme.

Arbeitsfähige Arme können entweder der öffentlichen Armenpflege anheimfallen, weil sie aus Trägheit, Arbeitsscheu u. s. w. nicht arbeiten wollen, oder weil sie die Möglichkeit nicht haben durch Verwendung ihrer Arbeitskräfte den Lebensunterhalt sich zu erwerben.

a. Was die arbeitsfähigen Armen betrifft, die nicht arbeiten wollen, so fallen sie überhaupt nicht unter den Begriff der der öffentlichen Unterstützung bedürftigen Armen, der Hilfsbedürftigen (Reichsges. v. 6. Juni 1870 § 28). Denn sie sind im Stande, durch Verwerthung ihrer Arbeitskraft sich die Mittel zur Befriedigung der nothwendigsten Lebensbedürfnisse zu verschaffen. Sie sind nicht sowohl ein Object der Armenpflege, als der Sicherheitspolizei. Der Staat erkennt sich nicht für verpflichtet und nicht für berechtigt, gegen den Müßiggang und die Arbeitsscheu als individuelle Laster der Einzelnen einzuschreiten. Gegen diejenigen aber, die aus Müßiggang und Arbeitsscheu eine Lebensweise führen, welche den rechtlich geschützten Interessen der Gesellschaft und des Staats Gefahr bringt, ist die Anwendung von Zwangsmitteln geboten. Einer solchen Lebensweise müssen aber diejenigen Personen sich hingeben, welche weder eigenes Vermögen besitzen, noch von bestimmten Personen ihren Lebensunterhalt empfangen, noch durch rechtlich erlaubte Arbeit sich die Mittel hierzu zu erwerben suchen. Sie sind durch ihre Lebensweise selbst eine

77) Die ältere Literatur über die verschiedenen Arten und Methoden der Armenversorgung ist außerordentlich zahlreich. Es genügt hier auf die Angaben bei Mohl, P.W. I, § 53 und Rau II, § 325 zu verweisen. Auch heute noch werthvoll sind die betreffenden Abschnitte in den Werken von Villeneuve-Bargemont, Économie politique chrét., 3 Bde. (1834), und de Gérando, de la Bienfaisance publique, 4 Bde. (1839). In neuerer Zeit sind die hierher gehörigen Fragen namentlich in den Schriften über Innere Mission und in der derselben nahestehenden Literatur behandelt worden. Vgl. die Fliegenden Blätter aus dem Rauhen Hause zu Horn bei Hamburg (seit 1846) und die Blätter für Armenwesen, herausgegeben von der Centralleitung der Wohlthätigkeitsvereine (Stuttgart, seit 1848). — Im November 1881 ward in Berlin der deutsche Verein für Armenpflege und Wohlthätigkeit gegründet, dessen Zwecke nach § 1 der Satzungen bestehen: in der Zusammenfassung der zerstreuten Reformbestrebungen, welche auf dem Gebiete der Armenpflege und Wohlthätigkeit hervortreten und in der fortgesetzten gegenseitigen Aufklärung der auf diesem Gebiete thätigen Personen. Hierzu dienen ihm als wesentliches Mittel die jährlichen öffentlichen Versammlungen der Mitglieder. Zahlreiche Städte und Landarmenverbände gehören dem Verein als Mitglieder an. Ueber die Verhandlungen des Vereins auf den Versammlungen der Jahre 1881 u. 1882 s. Adickes in dem J. f. G.V. VI, 605–661; VII, 513—559; ferner die Stenographischen Berichte (Berlin 1883, 1884).

Gefahr für die öffentliche Sicherheit und das Gemeinwohl, und der Staat ist berechtigt und verpflichtet, durch Beschränkung ihrer persönlichen Freiheit diese Gefahr zu beseitigen. Wie im römischen Reich und im Mittelalter, so ist auch in allen modernen Staaten die in Landstreicherei und Bettel bestehende Lebensweise mit Strafe bedroht. Es kann gegen arbeitsscheue Arme Zwang angewandt werden, um sie zu rechtlich erlaubter und wirthschaftlicher Thätigkeit zu erziehen. Das deutsche Strafgesetzbuch (§ 361) enthält hierüber folgende Bestimmungen. Strafbar an sich sind Landstreicherei und Bettelei. Als Landstreicher werden alle diejenigen Personen betrachtet, die, ohne erlaubten Zweck und ohne die Mittel ihres Unterhalts nachweisen zu können, sich im Lande umhertreiben und sich auf gut Glück fortzubringen suchen. Gleich denen, die selbst der Bettelei obliegen, werden auch die Personen bestraft, welche Kinder zum Betteln anleiten oder ausschicken, oder Personen, welche ihrer Gewalt und Aufsicht untergeben sind und zu ihrer Hausgenossenschaft gehören, vom Betteln abzuhalten unterlassen. Müßiggang, Spiel und Trunksucht sind dagegen nur dann strafbar, wenn der Lasterhafte dadurch in einen Zustand geräth, in welchem zu seinem Unterhalte oder zum Unterhalte derjenigen, zu deren Ernährung er verpflichtet ist, durch Vermittlung der Behörde fremde Hilfe in Anspruch genommen werden muß (§ 361, Ziffer 3, 4, 5). Personen, welche aus öffentlichen Armenmitteln Unterstützung empfangen, können, soweit ihre Kräfte ausreichen, zur Arbeit von der Behörde angehalten werden. Weigern sie sich aus Arbeitsscheu, die ihnen angewiesene und ihren Kräften angemessene Arbeit zu verrichten, so sind sie strafbar (§ 361, Ziffer 7). In allen diesen Fällen kann die Haftstrafe (Freiheitsentziehung von einem Tag bis auf 6 Wochen) verhängt werden. Bei der Verurtheilung zur Haft kann aber von dem Gericht zugleich erkannt werden, daß die verurtheilte Person nach verbüßter Strafe der Landesbehörde zu überweisen sei. Die Landespolizeibehörde erhält dadurch die Befugniß, den Verurtheilten entweder bis zu zwei Jahren in ein Arbeitshaus unterzubringen oder zu gemeinnützigen Arbeiten zu verwenden. Ist die Verurtheilung wegen Bettelei, Anhalten zum Betteln oder Nichtverhinderung der Bettelei (siehe oben) erfolgt, so kann eine solche Ueberweisung an die Polizeibehörde nur erfolgen, wenn der Verurtheilte in den letzten drei Jahren wegen dieser Uebertretung mehrmals rechtkräftig verurtheilt worden ist, oder wenn derselbe unter Drohung oder mit Waffen gebettelt hat (§ 362) [78]). Bietet demnach die deutsche Strafgesetzgebung genügende Mittel dar, um gegen den Müßiggang und die Arbeitsscheu dann einzuschreiten, wenn hieraus Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung entspringen, so darf doch nicht verkannt werden, daß durch Strafen und durch zwangsweise Arbeit in den Arbeitshäusern [79]) das Uebel wohl vermindert, aber nicht beseitigt werden kann. Die Bettelei kann nur unterdrückt werden, wenn das Almosengeben unterdrückt wird. Das Strafgesetz kann und darf aber nicht der privaten Wohlthätigkeit eine solche Beschränkung auferlegen. Verbote, die darauf abzielen, würden nur die Bethätigung des Wohlthätigkeitssinnes und

78) Vgl. auch das österreichische Gesetz v. 10. Mai 1873, betreffend polizeistrafrechtliche Bestimmungen wider Arbeitsscheue und Landstreicher.

79) Es existiren im deutschen Reiche 51 Arbeitshäuser, davon in Preußen 28. Die meisten derselben sind jedoch so überfüllt, daß es den Anstaltsbeamten unmöglich ist, die einzelnen Corrigenden genügend kennen zu lernen und auf sie einen bessernden Einfluß auszuüben. Auch werden die verschiedenen Classen der Corrigenden nicht genügend von einander geschieden, so daß nur allzu häufig die noch besserungsfähigen Corrigenden von den gewohnheitsmäßigen Bettlern, Landstreichern, lüderlichen Dirnen u. s. w., mit denen sie zusammen sind, gründlich verdorben werden. Demgemäß ist denn auch die Zahl der Rückfälligen, welche zu wiederholten Malen in die Arbeitshäuser untergebracht werden, eine sehr große. Nach einer allerdings nicht vollständigen Statistik waren von den im Jahre 1883 in die Arbeitshäuser eingelieferten Corrigenden 53 Proz. rückfällig und unter den rückfälligen befanden sich viele Corrigenden, die schon zehnmal und öfter die Arbeitshäuser besucht hatten. Eine Reform der Arbeitshäuser, die nicht selten mehr schaden als nützen, ist ein dringendes Bedürfniß. Vgl. namentlich v. Wintzingeroda-Knorr, die deutschen Arbeitshäuser, ein Beitrag zur Lösung der Vagabonden-Frage. 1885.

der Menschenliebe schädigen, ohne doch durchführbar zu sein. Nur durch Verbreitung der richtigen Ansichten über Armenpflege und durch eine umfassende Organisation der öffentlichen Armenpflege und ihre Verbindung mit der privaten Wohlthätigkeit wird es möglich sein, der Bettelei erfolgreich entgegenzuwirken. Durch Gründung und Ausbreitung von Vereinen gegen den Bettel kann hier weit mehr gewirkt werden, als durch eine Verschärfung der gegen den Bettel und die Landstreicherei angedrohten Strafen. Doch können Vereine, deren Mitglieder sich verpflichten, an Bettler überhaupt kein Almosen zu geben und sie einfach abzuweisen, nur geringen Erfolg haben. Die Erfahrung hat dies zur Genüge erwiesen. Das Mitleid und der Wohlthätigkeitssinn lassen sich eine solche Schranke nicht auferlegen. Aber selbst da, wo ein solcher Verein sein Ziel erreicht, hat dies nur zur Folge, daß die Bettler sich aus dem Gebiete des Vereins in andere Gebiete verziehen und dort in um so größerer Zahl auftreten. Die große Zunahme der Wanderbettelei (Vagabondage), über die in den letzten Jahren in vielen Gegenden Deutschlands geklagt ward, hat deshalb Veranlassung gegeben, die Bettelei durch Errichtung von Naturalverpflegungsstationen zu bekämpfen[80]. Sie dienen dazu, die mittellosen Wanderer durch Gewährung von Obdach, Nahrung und, soweit erforderlich, von Kleidung von der Bettelei abzuhalten. Um ihren Zweck zu erreichen, müssen sie in allen Theilen Deutschlands gegründet und nach möglichst einheitlichen Grundsätzen eingerichtet und verwaltet werden. Die Stationen sind in solchen Entfernungen anzulegen, daß jeder mittellose Wanderer sie leicht erreichen kann; andererseits dürfen sie aber auch nicht so nahe bei einander liegen, daß sie mißbraucht werden können. Sie werden deshalb am zweckmäßigsten von Communalverbänden (Kreise, Bezirke, Amtskörperschaften) errichtet und müssen unter einander in Verbindung stehen. Die Verpflegung soll, soweit dies möglich ist, nur gegen eine Arbeitsleistung gewährt werden. Vor allem aber ist es wichtig, daß mit den Stationen Arbeitsnachweisungsstellen verbunden werden[81]. Es sollen deshalb die Arbeiterkolonien (s. unten S. 917) in Verbindung mit ihnen treten, so daß von der Station aus die arbeitsfähigen Wanderer, die zu dem Eintritt in eine solche Colonie bereit sind, ihr zugewiesen werden. — So große Vorzüge eine derartige Naturalverpflegung vor dem blinden Almosengeben hat, so ist durch die bisherige Einrichtung der Stationen die Gefahr eines Mißbrauchs doch nicht beseitigt. Es ist keine Gewähr dafür geboten, daß die Verpflegung nur den wirklich Armen gereicht werde und es ist keine Gewähr dafür geboten, daß den arbeitsfähigen Armen die Unterstützung nur gegen eine entsprechende Arbeitsleistung gewährt werde. Nur wenn beide Voraussetzungen erfüllt werden, können die Naturalverpflegungsstationen den Zweck erreichen, den man von ihnen erwartet.

§ 49. Die Aufgabe der Armenpflege gegenüber den arbeitsfähigen Armen, die bereit sind zu arbeiten, die aber nicht im Stande sind, Arbeit zu finden, durch deren Ertrag sie ihr Leben zu fristen vermögen, besteht darin, ihnen Beschäftigung zu verschaffen. Der Einzelne hat nicht ein Recht auf Arbeit, aber die öffentliche Armenpflege ist verpflichtet, ihm so lange den Unterhalt zu gewähren, bis er genügende Arbeit findet. Und daraus ergiebt sich auch ihre Verpflichtung, Arbeitsgelegenheit zu verschaffen, da nur durch Arbeit der Verarmte der Armuth entrissen werden kann. In regelmäßigen Zeiten wird die Thätigkeit der öffentlichen Armenpflege für arbeitsfähige und arbeitsuchende Personen nur ausnahmsweise und vorübergehend einzutreten haben. Wer arbeitsfähig ist, vermag in normalen Verhältnissen auch Arbeit selbst zu finden, durch deren Ertrag er den noth-

80) Diese Einrichtung nahm ihren Ausgang in Württemberg und hat dort sehr gute Erfolge gehabt. Vgl. Huzel, System der communalen Naturalverpflegung armer Reisender zur Bekämpfung der Wanderbettelei (1883); Blätter für das Armenwesen 1882 S. 169 u. ff.

81) Zur Verbreitung von Naturalverpflegungsstationen über ganz Deutschland, zur Verbindung derselben unter einander und zur Aufstellung gleichmäßiger Grundsätze über ihre Verwaltung hat sich im Nov. 1883 ein **Centralverein zur Bekämpfung der Vagabondage gebildet,**

dürftigen Unterhalt für sich und seine Familie zu bestreiten vermag. Doch können allerdings auch Nothfälle eintreten, in welchen eine augenblickliche, wenn auch nur vorübergehende öffentliche Unterstützung erforderlich ist, um den Verarmten in die Möglichkeit zu versetzen, lohnende Arbeit zu finden (z. B. augenblickliche Erwerbslosigkeit nach der Entlassung aus einer Straf- oder Krankenanstalt). Einer gut organisirten Armenpflege wird es meist gelingen, gerade in diesen Fällen rasche und sichere Abhilfe zu gewähren und, außer der Unterstützung mit den nothwendigsten Lebensmitteln u. s. w., dem Verarmten die Verwerthung seiner Arbeitskraft zu vermitteln oder ihm eine seinen Kräften entsprechende Arbeit anzuweisen. Auch hier können Privatvereine und Anstalten, die sich den Nachweis von Arbeitsgelegenheit und namentlich die Unterbringung von entlassenen Sträflingen zur Aufgabe machen, in der fruchtbringendsten Weise mit den Organen der öffentlichen Armenpflege gemeinsam wirken[82]. Die in solchen Ausnahmefällen gewährte Unterstützung muß sich auf die Befriedigung der nothwendigsten Lebensbedürfnisse in strengster Weise beschränken, um den Verarmten selbst zu veranlassen, unter Anstrengung aller seiner Kräfte sich möglichst bald der öffentlichen Unterstützung zu entziehen. Nur dann kann verhindert werden, daß die Armenpflege nicht selbst die Armuth großzieht. Mit Recht bedrohen die württembergische und oldenburgische Gesetzgebung diejenigen mit Strafe, die aus Muthwillen oder Bosheit sich in die Lage versetzen, öffentlich Unterstützung ansprechen zu müssen, sowie diejenigen, welche durch unwahres Vorgeben oder Verschweigen der Wahrheit von öffentlichen Behörden oder Wohlthätigkeitsvereinen Unterstützung erschleichen (Württemberg: Polizeistrafgesetz Art. 10, Oldenburg: G.O. Art. 72, § 2).

§ 50. Hat demnach die Armenpflege gegenüber den arbeitswilligen und den arbeitsscheuen Armen ganz verschiedene Aufgaben, so ist es doch häufig mit großen Schwierigkeiten verbunden, diese beiden Kategorien von Armen aus einander zu halten. Nicht nur sind die Organe der Armenpflege nicht immer im Stande, das Gewebe von Lüge und Verstellung, hinter dem die Arbeitsscheuen ihre Faulheit und ihre Laster zu verbergen suchen, zu zerreißen; nicht selten werden auch die arbeitsscheuen Personen, die durch Lüderlichkeit heruntergekommen sind, in der That nicht mehr lohnende Arbeit finden können, wenn sie dieselbe auch aufsuchen, weil die Arbeitgeber sich scheuen, sie in ihren Dienst zu nehmen. Die Erfahrungen, die insbesondere in der englischen Armenpflege vor der Reform von 1834 gemacht worden sind, haben gezeigt, welche Mißbräuche mit der Unterstützung der arbeitsfähigen Armen sich verbinden können, wenn dieselbe ohne genügende Untersuchung der thatsächlichen Verhältnisse erfolgt und in Gewährung von Geld besteht. Diese Erfahrungen haben in England die Gesetzgebung veranlaßt, in dem Gesetz von 1834 den Grundsatz aufzustellen, daß arbeitsfähige Arme in der Regel in ein Armenarbeitshaus (workhouse) aufgenommen werden müssen, in welchem sie zur Arbeit gezwungen und einer strengen Hausdisciplin unterworfen werden. Die Nöthigung zur Arbeit und die Beschränkung der persönlichen Freiheit sollten sichere Proben für die wirkliche Hilfsbedürftigkeit sein. Zwar kann Niemand zum Eintritt in das Armenhaus genöthigt werden, aber die Weigerung zieht den Verlust des Anspruchs auf eine andere Unterstützung nach sich. Die Armenverbände sind zur Errichtung von Armenarbeitshäusern verpflichtet worden. Nur in Ausnahmefällen soll an Arbeitsfähige eine Unterstützung außerhalb des Arbeitshauses gewährt werden. Indessen hat die Praxis doch bald zu einer Milderung geführt, so daß gegenwärtig ein nicht geringer Theil auch der arbeitsfähigen Armen außerhalb des Arbeitshauses durch Gewährung von Nahrungsmitteln,

82) Schon oben (S. 892) ist darauf hingewiesen worden, daß die öffentliche Armenpflege mit der privaten Wohlthätigkeitspflege in einen engen Zusammenhang gebracht werden muß, wenn befriedigende Zustände auf diesem Gebiete erreicht werden sollen. Die Schwierigkeiten einer solchen Verbindung sind freilich an vielen Orten sehr große, da die Bethätigung des Wohlthätigkeitssinnes der Einzelnen und der Privatvereine sich nicht reglementiren läßt. Es soll nicht verkannt werden, daß die Ausübung der Privatwohlthätigkeit, wenn sie ohne Verbindung mit der öffentlichen Armenpflege erfolgt, letztere durchkreuzen und nach manchen Richtungen hin schädlich wirken kann. Trotzdem muß vor jedem Eingriff der Gesetzgebung und der Verwaltung in dieses Gebiet, wie es neuerdings mehrfach verlangt worden ist, gewarnt werden. Die Wohlthätigkeit, die Bethätigung der Menschenliebe darf nicht durch büreaucratische Vorschriften erstickt werden. Das gemeinsame Wirken muß durch freie Vereinbarungen erzielt werden, wie solche in einzelnen größeren Städten zwischen den Organen der öffentlichen Armenpflege und den Wohlthätigkeitsvereinen abgeschlossen worden sind. Es sei als Beispiel hierfür angeführt die von der Armendeputation der Stadt Mainz und mehreren Wohlthätigkeitsvereinen abgeschlossene Vereinbarung v. 17. Juni 1884, die in der Deutschen Gemeindezeitung 1884 S. 185 zum Abdruck gelangt ist.

Kleidung u. s. w. unterstützt wird [83]). Auch in einigen deutschen Ländern, wie namentlich im Königreich Sachsen, sind Armenarbeitshäuser eingeführt worden. In den kleinen Landgemeinden ist vielfach die Armenbehörde nicht im Stande, der Arbeitsscheuen Herr zu werden, noch auch den Arbeitslosen, aber Arbeitswilligen Arbeit zu verschaffen. Nur allzu häufig werden dann die arbeitsfähigen Armen in das zur Unterbringung der arbeitsunfähigen Armen bestimmte Armenhaus der Gemeinde aufgenommen, das ohne genügende Aufsicht bald zur Brutstätte der Laster, Verführung und Unreinlichkeit wird. Da aber die einzelnen Gemeinden zur Errichtung von Armenarbeitshäusern nicht im Stande sind, so bildeten sich seit dem Jahre 1860 in den meisten Kreisen Sachsens Bezirksarmenvereine, deren Mitglieder die Gemeinden und selbständigen Gutsbezirke sind. Sie erhalten durch Bestätigung ihrer Statuten von der Regierung die Rechte einer juristischen Person. Mit ihrem eigentlichen Zwecke der Gründung und Unterhaltung eines gemeinschaftlichen Armenarbeitshauses verbinden sie vielfach noch weitergehende Zwecke, wie Fürsorge für arme Kinder u. s. w. Die Generalkosten (für Erwerb, Einrichtung, Unterhaltung des Hauses, Gehalt der Beamten u. s. w.) werden von dem Vereine getragen und durch Beiträge der Gemeinden und Gutsbezirke, die nach den Steuereinheiten umgelegt werden, aufgebracht. Die Specialkosten für die einzelnen, dem Arbeitshause überwiesenen Armen werden von dem Ortsarmenverband, dem derselbe angehört, bezahlt. Die Häuslinge werden entweder in der Anstalt selbst zu strenger Arbeit angehalten, oder aber des Tags über an Privatleute zur Arbeit verdungen. Sie unterliegen einer sehr strengen Disciplin. Auf Grund der von der Regierung genehmigten Hausordnung kann auch körperliche Züchtigung als Zuchtmittel zur Anwendung kommen [84]).

Auch in andern Landestheilen, wie in der Provinz Schleswig-Holstein, in Ostfriesland, Oldenburg u. s. w., haben die Armenarbeitshäuser Eingang gefunden. Hier dienen sie aber meist auch zur Aufnahme von arbeitsunfähigen Armen, von Kindern, Gebrechlichen u. s. w. [85]). Auch die von den meisten preußischen Landarmenverbänden errichteten Armenanstalten sind sowohl zur Aufnahme von arbeitsscheuen wie von arbeitsunfähigen Armen bestimmt.

Der Grundgedanke, auf welchem die Einrichtung der Armenarbeitshäuser beruht, ist gewiß ein richtiger. Die Arbeitsscheuen, die, statt von ihrer Hände Arbeit zu leben, vorziehen, der Armenkasse zur Last zu fallen, müssen zur Arbeit gezwungen, einer streng geregelten Lebensweise und einer scharfen Zucht unterworfen werden. Das aber kann nur in besonderen Anstalten geschehen, die geeignet sind, den Andrang arbeitsscheuen Gesindels von der Armenkasse fern zu halten. Mit Recht geben deshalb auch die meisten Landesgesetze den Organen der öffentlichen Armenpflege die Befugniß, für solche Anstalten Hausordnungen zu erlassen, durch welche den Vorgesetzten derselben eine Disciplinarstrafgewalt übertragen werden kann [86]). Aber es darf nicht verkannt werden, daß die Unterbringung in ein Arbeitshaus, in welchem dem Häusling die Freiheit, über seine Arbeitskraft und Arbeitszeit zu verfügen, entzogen ist, thatsächlich einer Freiheitsstrafe gleichkommt, daß damit eine Schmälerung der Ehre und nicht selten eine große Härte auch gegen die Verwandten verbunden sein kann. Die Unterbringung in ein Arbeitshaus sollte deshalb nur zulässig sein bei wirklich arbeitsscheuen Personen, nicht aber bei solchen, welchen es trotz ihrem guten Willen nicht möglich ist, Arbeit, von deren Lohn sie ihr Leben zu fristen und ihre Familie zu unterhalten vermögen, zu finden. Mit Recht sagt die preußische Instruction zu dem Gesetz vom 8. März 1871 § 1: „Von dieser Befugniß sollen die Armenvorstände jedoch nur geeigneten Falls Gebrauch machen. Die öffentliche Armenpflege darf neben der nöthigen Strenge, deren Mangel allerdings erfahrungsmäßig zur Demoralisation der Armenbevölkerung führt, auch der auf den einzelnen Fall Rücksicht nehmenden Humanität nicht entbehren. Statt der Gewährung von Unterstützungen in Geld, Lebensmitteln, Brennmaterialien wird daher die Unterbringung in öffentlichen Armenhäusern auch in Zukunft keineswegs die ein- für allemal zu befolgende Regel bilden dürfen. Nur das verständige Ermessen kann je nach der Lage des Falls darüber die Richtschnur an die Hand geben, welcher Modus als der zweckentsprechende, beiden Rücksichten die gebührende Rechnung tragende anzusehen ist.“ Die Verbringung in ein Armenarbeitshaus darf immer nur mit dem Willen des Armen geschehen, wie ihm auch die Entlassung nicht versagt werden darf. Will sich der Arme mit der ihm im Armenarbeitshaus gebotenen Unterstützung nicht begnügen, so verzichtet er auf öffentliche Unterstützung und es ist ihm überlassen, sich seinen Lebensunterhalt zu verdienen. Ist er hierzu nicht im Stande, so kann er

83) Vgl. Gneist, engl. Communalverf. II, 1067 u. ff. Siehe auch oben S. 874.

84) In dem letzten Jahrzehnt haben die größern Kommunalverbände (Bezirksverbände) sowohl selbst solche Anstalten gegründet, wie auch Anstalten der Armenvereine übernommen. Von den 28 Anstalten, die gegenwärtig bestehen, befinden sich 18 im Besitz der Bezirksverbände. Vgl. Bitzer, Bezirksarmenhäuser in Sachsen (1864), Böhmert, Zur Statistik der Sächsischen Bezirksarmenanstalten in der Zeitschrift des Sächs. Statist. Büreaus 1883 S. 151 u. ff., v. Schlieben, Organisation der öffentlichen Armenpflege in der Zeitschrift für Praxis und Gesetzgebung in Sachsen. Bd. 5, S. 26 u. ff.

85) Vgl. Seelig bei Emminghaus, S. 126; Kollmann, statist. Nachr. über Oldenburg XVIII, 79 u. ff.; Rocholl, S. 559 u. ff.

86) Baden: Armengesetz § 19; Sachsen: Armenordnung § 58; Württemberg: Gesetz v. 1873 Art. 23. In Preußen gestatten die Reglements der einzelnen Provinzialanstalten die Aufstellung von Hausordnungen und die Uebertragung einer Disciplinargewalt an den Vorstand.

auf Grund des St.G.B. § 361 Ziff. 7 bestraft und nach verbüßter Strafe der Landespolizeibehörde überwiesen werden, die dann erst das Recht erhält, ihn bis zu zwei Jahren in ein Arbeitshaus zu verbringen [87]). Mit diesen Bestimmungen des Reichsstrafgesetzes steht es in Widerspruch, wenn in einigen Staaten, wie Sachsen und Oldenburg, der Verwaltungsbehörde die Befugniß ertheilt ist, unter gewissen Voraussetzungen die Entlassung zu verweigern und den Armen wider seinen Willen in einem Armenarbeitshaus festzuhalten. — Die Armenarbeitshäuser und Korrigendenanstalten haben jedoch den Nachtheil, daß die aus ihnen entlassenen Personen mit einem Makel behaftet sind, welcher es ihnen erschwert, wo nicht unmöglich macht, wieder in ehrliche Arbeit zu kommen und sich aus dem sittlichen und wirthschaftlichen Verfall zu erheben. Die Errichtung von Arbeiterkolonien, wie solche in den letzten Jahren in mehreren deutschen Landestheilen enstanden sind, muß deshalb als ein wichtiger Fortschritt auf dem Gebiete des Armenwesens betrachtet werden. Die Arbeiterkolonien sind dazu bestimmt, arbeitsfähigen und arbeitswilligen Männern, die augenblicklich keinen Erwerb finden können und deshalb der Wanderbettelei verfallen sind oder zu verfallen drohen, in land- und forstwirthschaftlichen Arbeiten Beschäftigung zu gewähren, um sie aus ihrem Elend herauszureißen, ihnen Gelegenheit zu geben, sich an Ordnung, Regelmäßigkeit und Thätigkeit wieder zu gewöhnen und um sie später wieder der bürgerlichen Gesellschaft als tüchtige und ehrenhafte Glieder zuzuführen. Die Gründung solcher Arbeiterkolonien ist gegenwärtig noch das Werk der freien Vereinsthätigkeit, es ist aber zu hoffen, daß die Communalverbände deren Errichtung selbst in die Hand nehmen oder wenigstens sich bei derselben betheiligen werden. Der Eintritt in die Arbeiterkolonie ist weder an ein Alter noch an ein religiöses Bekenntniß noch an einen bestimmten Stand gebunden, und ist immer ein freiwilliger, wie auch der Austritt jeder Zeit offen steht. Zur Arbeit eignet sich namentlich die Urbarmachung eines kulturlosen, aber kulturfähigen Landes. Freilich wird die Schwierigkeit, solche Ländereien, die sich für Arbeiterkolonien eignen, zu finden, nicht immer leicht zu überwinden sein. Den Arbeitern wird Obdach und Verpflegung gewährt. Die erforderliche Kleidung ist ihnen zum Selbstkostenpreis abzugeben. Für ihre Arbeit erhalten sie einen Lohn, der jedoch niedriger sein muß als der ortsübliche Tagelohn. Die Arbeiter sind verpflichtet, sich der Haus- und Arbeitsordnung zu fügen, widrigenfalls sie entlassen werden. Nur in Ausnahmefällen kann ihnen bei Verletzung der Vorschriften der fernere Aufenthalt in der Kolonie gestattet werden; sie erhalten dann aber während einer bestimmten Zeit keinen Arbeitslohn. Für den Erfolg ist die Auswahl der Beamten von größter Wichtigkeit. Sie müssen geeignet sein, um durch sittlich-religiöse Einwirkung auf die Arbeiter deren sittliche Widerstandskraft zu stärken und sie für das Leben brauchbar zu machen [88]).

§ 51. Schwierige Aufgaben werden der öffentlichen Armenpflege gestellt, wenn in Folge von außerordentlichen Ereignissen ganze Klassen der Bevölkerung aus Mangel an Arbeit der Armuth verfallen. Eine solche Krankheit im wirthschaftlichen Leben des Volkes kann einen localen Charakter haben, sich auf eine Gemeinde oder einen Landestheil beschränken, oder aber auch den ganzen Staat ergreifen. Die Gründe, welche solche Nothzeiten herbeiführen, können sehr verschiedenartig sein: Naturereignisse (Erdbeben, Ueberschwemmungen, schlechte Ernten), unglückliche Kriege, Productions- und Absatzkrisen. In solchen Fällen werden die Mittel der örtlichen und regelmäßigen Armenpflege nicht ausreichen, um der dringendsten Noth Abhilfe zu verschaffen. Es müssen dann die größeren Verbände der Bezirke und Provinzen, sowie der gesammte Staat den nothleidenden Landestheilen zu Hilfe kommen. Allgemeine Rechtssätze lassen sich aber für die Thätigkeit des Staats und seiner Organe zur Bekämpfung derartiger allgemeiner Nothstände nicht aufstellen, weil in jedem einzelnen Falle die Verhältnisse zu verschiedenartig sind. Immerhin aber wird auch in solchen Nothständen die öffentliche Armenpflege sich nicht damit begnügen dürfen, durch Darreichung von Lebensmitteln u. s. w. den Arbeitslosen die Fristung des Lebens zu ermöglichen; sie wird, sofern eine sofortige Beseitigung der Ursachen des Nothstands sich nicht herbeiführen läßt, Sorge dafür zu tragen haben, daß die Hilfsbedürftigen nur durch Arbeit, die der Staat, die Provinz, die Gemeinde ihnen verschafft, ihren Lebensunterhalt erwerben. Freilich sind öffentliche Arbeiten, die zunächst deshalb unternommen

87) Mit den Armenarbeitshäusern dürfen nicht verwechselt werden die als Strafanstalten dienenden Arbeitshäuser, die zur Verbüßung der correctionellen Nachhaft bestimmt sind.

88) Das Vorbild der neuerdings gegründeten Arbeiterkolonien ist die von dem Pastor von Bodelschwingh zu Wilhelmsdorf bei Bielefeld im Jahre 1881 errichtete Arbeiterkolonie. Vgl. die Ackerbaukolonie Wilhelmsdorf nach ihren bisherigen Erfahrungen 1883. Der S. 914 erwähnte Centralverein hat auch die Feststellung gemeinsamer Grundsätze über Begründung und Verwaltung der Arbeiterkolonien zu seiner Aufgabe.

werden, um den Arbeitslosen Beschäftigung zu gewähren, häufig mit großen Nachtheilen verbunden. Da die Arbeiter nicht nach ihrer Fähigkeit, sondern nach der Bedürftigkeit angenommen und nicht nach der Leistung, sondern nach dem Maße ihres Lebensbedarfs bezahlt werden, so werden vielfach die Kosten solcher Arbeiter nicht im Verhältniß zu dem Werthe derselben stehen. Es wird selbst nicht immer zu vermeiden sein, daß Arbeiten unternommen werden, die überhaupt nur von geringem Nutzen sind, so daß auch das Kapital, das aufgewandt wird, verloren geht. Endlich wird durch solche Arbeiten in der Bevölkerung leicht die Vorstellung erweckt, als habe der Einzelne einen Rechtsanspruch, von dem Staat lohnende Arbeit zu erhalten. Trotzdem, selbst wenn die hervorgehobenen Nachtheile nicht ganz zu vermeiden sind, werden in Nothzeiten öffentliche Arbeiten zu unternehmen sein, um die arbeitsfähigen Personen nicht dem Müßiggang verfallen zu lassen und damit Arbeitsscheu und alle damit verbundenen Laster groß zu ziehen.

II. Arbeitsunfähige Arme.

§ 52. Kindheit, Krankheit und Altersschwäche sind die hauptsächlichsten Ursachen der Arbeitsunfähigkeit. Für jede dieser drei Klassen von Armen muß die öffentliche Armenpflege besondere Anordnungen und Anstalten treffen.

a. Arme Kinder. Ihnen gegenüber hat die öffentliche Armenpflege große und wichtige Verpflichtungen. Sie kann sich nicht darauf beschränken, den Kindern bis zu der Zeit, wo sie erwerbsfähig sind, den Lebensunterhalt zu reichen, sondern sie muß suchen, sie zu tüchtigen Mitgliedern der bürgerlichen Gesellschaft heranzuziehen. Der öffentlichen Armenpflege fallen zunächst nur diejenigen Kinder anheim, zu deren Versorgung und Erziehung keine privatrechtlich verpflichteten Angehörigen vorhanden sind, und die kein Vermögen besitzen, durch welches die Kosten der Versorgung und Erziehung bestritten werden können. Die armen Waisen und Findlinge haben schon frühe das Mitleid in besonderem Maße auf sich gezogen und die christliche Kirche hat das Verdienst, zuerst eigene Anstalten für sie gegründet zu haben. Indem die Kirche sich vor Allem der Findlinge annahm, wollte sie zugleich den Verbrechen der Kindstödtung und Fruchtabtreibung entgegenwirken, Verbrechen, die in dem Alterthum kaum als solche betrachtet wurden [89]). Das durch die Eltern selbst gefährdete Leben der Kinder sollte erhalten werden. Dieser Gesichtspunkt war es auch, der Papst Innocenz III. veranlaßte, im Jahre 1198 bei dem Neubau und der Erweiterung des Hospitals San Spirito zu Rom mit demselben ein Findelhaus zu verbinden und durch Einführung einer sinnreichen Einrichtung, der sogen. Drehlade, es den Eltern zu ermöglichen, in geheimer, aber sicherer Weise ihre Kinder dem Findelhaus zu übergeben. Man hoffte, dadurch die Verbrechen gegen das Leben der Kinder soviel wie möglich zu verhindern [90]). Die Drehlade ist ein drehbarer Holzcylinder, dessen eine Hälfte mit einer Höhlung versehen ist. Diejenigen, welche dem Findelhaus ein Kind übergeben wollen, geben mit einer an der Drehlade befindlichen Glocke ein Zeichen, worauf die mit der Höhlung versehene Hälfte des Cylinders nach außen gedreht und, nachdem sie das Kind aufgenommen, nach innen zurückgedreht wird. Doch fand diese Einrichtung außerhalb Roms nur langsam Verbreitung. Erst seit dem 14. Jahrhundert wurden in Italien und Frankreich theils durch die geistlichen Orden, theils durch weltliche Genossenschaften zahlreiche Findelhäuser gegründet. In Deutschland dagegen fanden die Findelhäuser nur in wenigen Städten Eingang. Dagegen wurden hier seit der Mitte des 16. Jahrhunderts in vielen Städten Waisenhäuser zur Verpflegung und Erziehung armer

89) Vgl. Löning, Geschichte des Kirchenrechts I, 326; II, 246 u. f.

90) Ueber Findelhäuser Mohl P.W. I, § 65; Hügel, die Findelhäuser und das Findelwesen Europa's (1863) mit sehr reichen Literaturangaben; Conrad, die Findelanstalten in Hildebrand's Jahrb. XII, 241 u. ff.

Kinder verstorbener Ortsbürger errichtet, in denen nur nach vorheriger Untersuchung aller Verhältnisse eine Aufnahme stattfinden konnte [91]). Namentlich seit dem Anfang des 18. Jahrhunderts, seitdem A. H. Francke durch Gründung des Halleschen Waisenhauses einen kräftigen Anstoß zur Umgestaltung des Armenerziehungswesens gegeben, wurden Waisenhäuser in größerer Zahl gegründet, und in ihnen fanden auch die Findlinge Aufnahme. In Frankreich hatte, wie schon erwähnt (S. 871), Napoleon durch Decret von 1811 die Verpflegung der Findel- und Waisenkinder den Departements als gesetzliche Verpflichtung auferlegt und vorgeschrieben, daß in jedem Arrondissement ein Findelhaus, das mit einer Drehlade versehen sein soll, gegründet werde. In Ausführung dieses Gesetzes wurde dann auch die Zahl solcher Anstalten auf 265 im Jahre 1812 erhöht. Jedoch traten bald die Nachtheile der Einrichtung so stark hervor, daß ein heftiger Kampf gegen dieselbe begann. Die Erfahrung bewies unwiderleglich: 1) daß die unehelichen Verbindungen und Geburten dadurch außerordentlich befördert wurden; 2) daß die Kinderaussetzungen von Jahr zu Jahr an Zahl zunahmen; 3) daß die Einrichtung selbst in zahlreichen Müttern das Gefühl der Pflicht und der Kindesliebe erstickte; 4) daß die den Departements und Gemeinden auferlegten Lasten in einem solchen Maße anwuchsen, daß sie bald die Leistungsfähigkeit derselben übersteigen mußten [92]). Seit 1834 begann man in Frankreich, ohne die Gesetzgebung selbst zu ändern, thatsächlich die Drehladen aufzuheben. Ihre Zahl war schon 1845 auf 97 gesunken und im Jahre 1870 existirten keine mehr. Doch finden dieselben immer noch Anhänger und noch vor wenigen Jahren wurden im Senat und in der Akademie der Wissenschaften lebhafte Verhandlungen über die Frage der Wiedereinführung der Drehladen (tours) geführt [93]). Die Drehladen bestehen heute nur noch an einzelnen Findelhäusern in Italien, Spanien und Portugal. Dieselben Nachtheile, wie die Findelhäuser mit Drehladen haben diejenigen, welche jedes ihnen dargebrachte Kind aufnehmen, wie dies in einigen italienischen Findelhäusern und dem großen Findelhaus zu Dublin der Fall ist. In Frankreich sind die Drehladen durch Aufnahmebureaux ersetzt worden, in welchen die thatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse jedes einzelnen Falls untersucht und erst nach Feststellung der Nothwendigkeit die Aufnahme des Kindes beschlossen wird. Es bedarf keines weiteren Beweises, daß es allein den Grundsätzen einer rationellen Armenpflege entspricht, die öffentliche Unterstützung nur solchen Kindern zu gewähren, die deren thatsächlich bedürftig sind, daß dieser oberste Grundsatz der Armenpflege sowohl bei der Einrichtung der Drehladen als bei den blinden Aufnahmen außer Acht gelassen wird.

Eine weitere Frage ist es, ob die Waisenkinder und Findlinge in Anstalten aufzunehmen und gemeinsam zu verpflegen und zu erziehen sind, oder ob sie erprobten Pflegeleuten gegen Entgelt zur Verpflegung und zur Erziehung zu übergeben sind. Diese vielerörterte und wichtige Frage läßt sich nicht nach allgemeinen Grundsätzen in einer für alle Fälle gleichen Weise entscheiden. Beide Systeme haben ihre Vorzüge und ihre Mängel. Jedenfalls darf eine Vertheilung der Kinder an Pflegeeltern nur insoweit stattfinden, als sich erprobte und völlig zuverlässige Personen finden, die die Kinder zu übernehmen bereit sind. Die Schwierigkeit, solche Personen in genügender Zahl zu finden, ist meist eine sehr große, wie denn auch die Nothwendigkeit der Aufsicht, die ununterbrochen über die Pflegeeltern geführt werden muß, die allgemeine Durchführung dieses Systems vielfach erschwert. Auch hier kann die Thätigkeit von Privatvereinen, die sich der öffentlichen Armenpflege

91) Waisenhäuser wurden errichtet zu Lübeck 1547, zu Augsburg 1572, Hamburg 1597, Mainz 1665, Erfurt 1670, Frankfurt a. M. 1679, Bremen 1692 u. s. w. Kröger, die Waisenfrage (1848), S. 20 u. ff.

92) Vgl. Villeneuve-Bargemont, économie polit. chrét. VI, ch. 4.

93) S. Séances et travaux de l'académie des sciences mor. et polit., Bd. 110 (1878), S. 264 u. ff. Vgl. auch v. Reitzenstein a. a. O., S. 612 u. ff.

anschließen, vortrefflich wirken, indem durch sie die zur Uebernahme der Kinder geeigneten Personen erkundet und die Pflegeeltern überwacht werden.

§ 53. Die öffentliche Armenpflege muß sich ferner aber auch derjenigen Kinder annehmen, welche zwar nicht in die Kategorie der armen Kinder im eigentlichen Sinne (siehe oben S. 856) gehören, welche aber der sittlichen Verwahrlosung verfallen, weil die zu ihrer Erziehung verpflichteten Personen ihre Verpflichtung nicht zu erfüllen vermögen. Die Thätigkeit von Privatpersonen und Vereinen hat zwar zur Rettung verwahrloster Kinder vielfach eine segensreiche Wirksamkeit ausgeübt [94]), aber sie kann doch nur einen örtlich beschränkten Kreis umfassen und hat nicht die Mittel, den Widerstand der Eltern zu brechen und zwangsweise gegen die Kinder vorzugehen. Der Staat muß hier auf dem Wege der Gesetzgebung die Voraussetzungen feststellen, unter welchen Kinder auch gegen den Willen der Eltern der sittlichen Verwahrlosung und damit dem Verbrechen und der Armuth entrissen werden können. Auch genügt es nicht, wenn der Staat für die Erziehung und Rettung solcher Kinder Anordnungen trifft, die eine strafbare Handlung begangen haben, wegen ihres Alters aber nicht zu einer eigentlichen Strafe verurtheilt werden können [95]). In sehr vielen Fällen ist die Gefahr der sittlichen Verwahrlosung der Kinder, die keine strafbare Handlung begangen haben, eine nicht minder große. Doch haben erst wenige Staaten sich dazu entschlossen, gegen die Eltern und Vormünder solcher Kinder einen Zwang auszuüben, und die Verbringung der Kinder gegen den Willen der Eltern und Vormünder in eine Anstalt oder in eine zuverlässige Familie zu gestatten [96]). Kann prinzipiell das Recht des Staats hierzu nicht bestritten werden, so muß doch andererseits das Gesetz auch die nothwendigen Vorsichtsmaßregeln zur Verhütung von Mißbräuchen treffen. Da, wo die Unfähigkeit der Eltern zur Erziehung des Kindes nicht unzweifelhaft ist, soll das Kind nicht seinem natürlichen Boden, dem Elternhaus entrissen werden.

Daß Kinder, die der öffentlichen Armenpflege oder der Zwangserziehung anheimfallen, nicht in Anstalten verbracht werden dürfen, in welchen erwachsene Personen zur Verbüßung einer Strafe oder zur sittlichen Verbesserung sich befinden (Straf-, Arbeits-, Correctionshäuser), ist heute überall anerkannt. Aber soviel wie möglich sollen sie auch

94) Vgl. die Mittheilungen in dem von Schäfer herausgegebenen Werke: die Innere Mission in Deutschland (Hamburg I 1877, II 1879) und J. Wellauer und J. Müller, die schweizerischen Armenerziehungsanstalten 1870.

95) Nach dem deutschen Strafgesetzbuch § 55 können Kinder, welche das 12. Lebensjahr bei Begehung einer strafbaren Handlung noch nicht überschritten haben, wegen derselben nicht strafrechtlich verfolgt werden. Aber die Unterbringung in eine Erziehungs- oder Besserungsanstalt kann erfolgen, nachdem durch Beschluß der Vormundschaftsbehörde die Begehung der Handlung festgestellt und die Unterbringung für zuläffig erklärt ist. Nach § 56 ist ein Angeschuldigter, welcher zu einer Zeit, als er das 12., aber nicht das 18. Lebensjahr vollendet hatte, eine strafbare Handlung begangen hat, freizusprechen, wenn er bei Begehung derselben die zur Erkenntniß ihrer Strafbarkeit erforderliche Einsicht nicht besaß. In dem Urtheil kann aber bestimmt werden, daß er in eine Erziehungs- oder Besserungsanstalt gebracht werden soll. In der Anstalt kann er bis zum vollendeten 20. Lebensjahre behalten werden. Zur Ausführung des § 55 des St.G.B.s ist in Preußen das Gesetz v. 13. März 1878, betreffend die Unterbringung verwahrloster Kinder, ergangen. Auf Grund dieses Gesetzes sind vom 1. Oct. 1878 bis zum 30. Sept. 1882 5306 Kinder untergebracht worden. Davon befanden sich am 30. Sept. 1882 noch in Verwahrung 5006 und zwar 1,135 bei Familien, 514 in Kommunalanstalten, 3357 in Privatanstalten. Vgl. Zeitschrift des Preuß. Statist. Bureaus, Ergänzungsheft XV (1883), Der Schutz der jugendlichen Personen in Preußen.

96) In Bayern kann durch strafgerichtliches Urtheil, durch welches die Eltern oder Pfleger wegen Verwahrlosung der ihnen anvertrauten Personen bestraft werden, der Polizeibehörde die Befugniß ertheilt werden, die Pfleglinge in einer öffentlichen Erziehungsanstalt oder bei geeigneten Privatpersonen unterzubringen (P.St.G.B. Art.81). In Württemberg kann dagegen eine solche Maßregel einfach im Verwaltungswege durch den Gemeinderath, der Besuch öffentlicher Arbeitsanstalten auch durch den Kirchenkonvent angeordnet werden (P.St.G. Art. 12). In Sachsen ist hierzu die Ortspolizeibehörde zuständig, jedoch nur in Betreff schulpflichtiger Kinder und nur auf Antrag der Schulbehörde (Gef. über das Volksschulwesen v. 26. April 1873 § 5, V. v. 20. Aug. 1874 § 9). Vgl. auch Oldenburg. Gef. v. 12. Febr. 1880 Art. 9.

nicht in Armenhäuser untergebracht werden. Selbst Kinder solcher Personen, welche in Armenhäusern Aufnahme gefunden, müssen in besondere Anstalten oder zu Pflegeeltern verbracht werden, um sie der Ansteckung durch schlechtes Beispiel und der Verführung zu entziehen. Das System der mit den Armenhäusern verbundenen Schulen, wie es noch in England besteht, hat nur schlechte Früchte getragen [97]). Da in der Regel die Ortsarmenverbände nicht hinreichende Mittel besitzen, um für die Verpflegung und Erziehung armer und sittlich verwahrloster Kinder in ausreichender Weise Sorge zu tragen, so sollte größeren Verbänden durch die Gesetzgebung die öffentliche Armenpflege dieser Kinder übertragen werden.

§ 54. b. Für körperlich oder geistig kranke Personen, sowie für Altersschwache, die weder sich selbst zu erhalten vermögen, noch auch Angehörige besitzen, die privatrechtlich zu ihrer Unterhaltung verpflichtet sind und dieser Verpflichtung nachkommen können, kann entweder dadurch Sorge getragen werden, daß sie in einer Kranken- oder Armenanstalt Aufnahme finden, oder dadurch, daß sie öffentliche Unterstützung in der Familie, die ihre Verpflegung übernimmt, erhalten. Je nach der Verschiedenheit der Verhältnisse wird die eine oder die andere Art der Armenpflege die angemessenste sein. Die Hausunterstützung (offene Armenpflege) wird namentlich dann zur Anwendung zu kommen haben, wenn der Arme noch Familienangehörige besitzt, die zu seiner Pflege verpflichtet oder bereit sind, ohne aber genügende Mittel hierzu zu besitzen. In der Regel wird dem Armen das, was zur Erhaltung des Lebens und zur Krankenpflege nothwendig ist, in Natur zu gewähren sein (Nahrungsmittel, Kleidung, Brennmaterial, Arzneimittel u. s. w.) [98]). Die ärztliche Hilfe ist durch besonders angestellte Armenärzte zu leisten. Ist die Anstellung von Armenärzten nicht thunlich, so haben die praktischen Aerzte für die den Armen gewährte Hilfe einen Anspruch auf Honorirung gegen den zur Armenpflege verpflichteten Verband. Die Unterstützung hat sich ferner auch auf die Erziehung und Ausbildung der Kinder, auf Gewährung eines angemessenen Begräbnisses u. s. w. zu erstrecken. Geldgaben sollen, um Mißbrauch zu verhüten, nur in Ausnahmefällen gewährt werden. Immer hat die Unterstützung sich in den Grenzen des für Erhaltung des Lebens und der Gesundheit unabweisbaren Bedürfnisses zu halten. Sie soll nur gewährt werden nach einer sorgfältigen, alle Verhältnisse berücksichtigenden Prüfung des Unterstützungsgesuchs und immer nur auf eine bestimmte Zeit, nach deren Ablauf sie, wenn eine wiederholte Prüfung die Nothwendigkeit ergiebt, zu erneuern ist. Die Hausarmen sind einer fortwährenden Beaufsichtigung zu unterwerfen. Die Armenpfleger müssen die Armen ihres Bezirks von Zeit zu Zeit unvermuthet in ihren Wohnungen besuchen, die ordentliche Verwendung der gewährten Unterstützung controliren, sich von dem Vorhandensein der bewilligten Kleidungsstücke, Hausgeräthe, Betten u. s. w. überzeugen, durch Ermahnungen auf Reinlichkeit, Fleiß, gute Kindererziehung, wie überhaupt in jeder Weise auf Hebung und Stärkung des sittlichen Gefühls der Armen hinwirken. Gerade auf diesem Gebiete kann die Armenpflege nur durch Anwendung des individualisirenden Verfahrens ihre Aufgaben erfüllen. Sind die Armen in fremden Familien untergebracht, so muß bei der Auswahl derselben mit großer Vorsicht zu Werke gegangen und die Armen nur solchen Personen anvertraut werden, welche Bürgschaft

97) Vgl. den interessanten Aufsatz von F. Mouat, on the education and training of the children of the poor im Journal of the statistical society, Bd. 43 (1880), S. 184—243. Der in Frankreich mehrfach gemachte Versuch, landwirthschaftliche Colonieen zur Erziehung der enfants assistés zu errichten, hat bis jetzt keine befriedigende Resultate gehabt. Vgl. v. Reitzenstein a. a. O., S. 610.

98) Ueber die Hausarmenpflege vgl. das noch immer werthvolle Werk von de Gérando, le visiteur du pauvre (1829, deutsch 1831). Eingehende und beachtenswerthe Bestimmungen enthalten die sächsische Armenordnung v. 1840 § 34 u. ff und die Elberfelder Instruction für die Bezirksvorsteher und Armenpfleger v. 4. Januar 1861 (Stolp, Ortsgesetze IV, 186).

für eine menschenfreundliche und verständige Behandlung der Armen darbieten. Ganz verwerflich ist es, wenn die Gemeinden, wie dies freilich noch häufig genug geschieht, ihre Armen an die Wenigstfordernden vergeben, denen es dann vorzüglich darauf ankommt, die niedrigen Verpflegungsgelder durch Ausnutzung der noch etwa vorhandenen Arbeitskräfte ihrer Pfleglinge aufzuwiegen. Ebenso verwerflich ist das System des Reihezugs, bei welchem die Ortseinwohner den Armen Wohnung und Kost für eine bestimmte Zeit zu gewähren haben, so oft die Reihe an sie kommt, ein System, das noch in Sachsen für den Fall für anwendbar erklärt ist, daß ein zur Aufnahme der Armen ausreichendes Armenhaus nicht vorhanden ist (Armenordnung von 1840 § 55). — Können die arbeitsunfähigen Armen nicht in ihren Familien belassen oder bei fremden zuverlässigen Familien untergebracht werden, so sind sie in Armenhäusern, wenn sie krank sind, in Krankenanstalten aufzunehmen. Leider befinden sich in vielen Gegenden Deutschlands die Armenhäuser, auf dem Lande wenigstens, in einer sehr traurigen Verfassung. Die Ortsarmenverbände des platten Landes sind vielfach zu klein und zu wenig vermögend, um ein den Ansprüchen der Humanität und Gesundheitspflege entsprechendes Armenhaus zu errichten und zu erhalten. Die Vereinigung mehrerer Ortsarmenverbände aber zur gemeinschaftlichen Errichtung und Unterhaltung eines Armenhauses stößt in der Regel auf unüberwindbare Schwierigkeiten, die in der Engherzigkeit und dem Dorfpartieularismus der Bauern liegen. Nur allzu häufig dient das Armenhaus zu gleicher Zeit zur Aufnahme von Altersschwachen und Kindern, von Trunkenbolden und verkommenen Frauenzimmern, wie zur Wohnung für den Dorfhirten oder den Büttel. Es bedarf hier eines energischen Einschreitens und einer sorgfältigen Ueberwachung durch die Aufsichtsbehörde, um die Mißstände zu beseitigen und deren Wiederentstehung zu verhindern. Auch der Vereinigung einer Armenarbeitsanstalt mit einem zur Unterbringung der arbeitsunfähigen Armen bestimmten Armenhause, wie sie sich in Schleswig-Holstein, Ostfriesland, Oldenburg und anderwärts findet, stehen manche Bedenken entgegen. Es ist eine Härte, den Arbeitsunfähigen zum Zusammenleben mit den sittlich anrüchigen Arbeitsscheuen, den Vagabunden und Trunkenbolden zu nöthigen und ihm den Eintritt in das Armenhaus zur Schande zu machen. Nur allzu häufig werden dadurch auch die sittlich Tüchtigen, die in Folge von Krankheit u. s. w. nur zeitweise der Armenpflege anheimfallen, von der Verdorbenheit ihrer Hausgenossen angesteckt, und der Arme verliert in dem Armenhaus die Selbstachtung und die sittliche Kraft, sich der Armuth zu entreißen. Sind die Armen, die ihren Lebensunterhalt nicht verdienen können, nicht völlig arbeitsunfähig, so ist ihnen eine für ihre Kräfte geeignete Arbeit zuzuweisen. Bei Hausarmen ist dies allerdings nicht selten mit Schwierigkeit verbunden. Die Frauen sind mit Stricken, Spinnen, mit Flechtarbeiten zu beschäftigen, mit letzteren wohl auch die Männer. Können die Irländer das Haus verlassen, so sind sie, sofern ihre Kräfte ausreichen, zum Straßenfegen oder zu Wald- und Wegarbeiten anzuhalten. In Armenhäusern läßt sich selbstredend leichter für eine passende Beschäftigung der Insassen Sorge tragen. Im Einzelnen werden die Bestimmungen in umsichtiger Erwägung der persönlichen und localen Verhältnisse zu treffen sein.

Kranke, blinde, taubstumme, irrsinnige Arme, die nicht in der Familie verpflegt werden können, müssen in Krankenhäusern u. s. w. untergebracht werden. (Ueber Einrichtung und Verwaltung derselben siehe Handb. Bd. III, S. 844 u. f.) Neben den im Eigenthum und der Verwaltung der Armenverbände und Gemeinden bestehenden Anstalten giebt es vielfach, namentlich in den Städten, Kranken-, Siechen- und Pfründneranstalten, die selbständige Stiftungen sind und nach Maßgabe der Stiftungsbestimmungen und Stiftungsgesetze verwaltet werden. Soweit kranke und altersschwache Arme stiftungsgemäß in derartigen Anstalten Aufnahme und unentgeltliche Verpflegung finden, werden die Armenverbände von der Tragung der Armenlast befreit.

VII.

Sittlichkeitspolizei[1].

Von

Edgar Löning.

§ 1. Polizei ist die Zwangsgewalt des Staats auf dem Gebiet der inneren Verwaltung. Sittlichkeit dagegen ist die Herrschaft der in dem Gewissen des Einzelnen lebendigen Pflichtgebote über den Willen und seine freie Bethätigung. Diese Herrschaft kann nur begründet werden durch die Freiheit des Individuums. Sie ist eine Thatsache des inneren Seelenlebens, die durch äußeren Zwang nicht hervorgebracht, aber auch nicht gehindert werden kann. Da die Polizei nur einen äußeren Zwang auszuüben vermag, so folgt daraus, daß die Polizei nicht die Mittel besitzt, um unmittelbar auf die Sittlichkeit der Einzelnen einzuwirken. Sie kann die Einzelnen verhindern, bestimmte Handlungen zu begehen, sie kann sie durch Androhung oder Verhängung von Strafübeln veranlassen, staatliche Gebote auszuführen, sie kann aber nicht die Gesinnung, aus welcher die Herrschaft der Pflichtgebote über den Willen entspringt, hervorrufen oder umändern. Der Polizei steht die sittliche Freiheit als ein ihr unzugängliches Gebiet gegenüber. Nur langsam ist die Erkenntniß dieser Grundwahrheit zum Durchbruch gelangt. Erst der moderne Staat hat darauf verzichtet, durch staatliche Gebote und Verbote, durch Anwendung von polizeilichen Zwangsmaßregeln seine Angehörigen sittlich machen zu wollen. In der antiken Welt, namentlich in dem griechischen Volk herrschte die Ueberzeugung, daß der Staat die Aufgabe habe, den Einzelnen zur Sittlichkeit zu erziehen, und daß der Einzelne nur in dem Staate und durch den Staat sittlich werden könne. Dem Staate gegenüber hatte der Einzelne keine sittliche Freiheit. Plato wie Aristoteles, so verschieden im Uebrigen ihre Staatslehre ist, sie beide stimmen darin mit der allgemein herrschenden Anschauung überein, daß der Staat das innere und äußere Leben der Bürger zu beherrschen habe, um sie zum höchsten Gute, zur Sittlichkeit heranzuführen. In der Gesetzgebung ergab sich daraus ein Uebergreifen des Rechts auf das Gebiet der Sittlichkeit, und gerade diejenigen Gesetzgebungen genossen des höchsten Ruhmes, welche die Einzelnen der größten Bevormundung unterwarfen, um sie zur Sittlichkeit zu erziehen[2]). Das römische Recht zuerst suchte der Moral gegenüber sich Selbständigkeit zu erringen und sich nach eignen Gesetzen zu gestalten. Aber der römische Staat verlangte von seinem Bürger nicht nur, daß er dem Rechte gemäß lebe

1) Vgl. im Allgemeinen Mohl, P.W. I, 611—649 und A. v. Oettingen, Moralstatistik (3. Aufl. 1882), insbes. S. 181 u. ff., S. 347 u. ff., S. 786 u. ff.; Stein, V.L. VI, 11—27, H. S. 264.

2) Vgl. Hermann, Lehrbuch der griech. Privatalterthümer (2. Aufl. 1870), S. 473 u. ff.; Schömann, griech. Alterthümer (3. Aufl. 1871) I, 113 u. ff.; Fustel de Coulanges, la cité antique, S. 281 u. ff. — Ueber den Staatszweck und das Verhältniß des Individuums zu dem Staate in der griechischen Rechtsphilosophie Hildebrand, Geschichte der Rechts- und Staatsphilosophie I, 26 u. ff.

und seine Rechtspflichten erfülle; der Bürger sollte auch durch ein sittliches Privatleben und einen wohlgeordneten Privathaushalt die Gemeindewohlfahrt fördern. Wer durch ein unsittliches Verhalten seine Tüchtigkeit als Bürger und Glied des Gemeinwesens schädigt, verletzt dadurch nicht das Recht, aber er setzt sich einer staatlichen Rüge aus und verliert seine politische Ehrenhaftigkeit, weil er seine sittliche Verpflichtung gegenüber dem Staate nicht erfüllt hat. Bei der in jedem fünften Jahre stattfindenden Schatzung (census) der Bürgerschaft hatte die Schatzungsbehörde (die Censoren) nicht nur das Bürgerrecht, die Steuerfähigkeit und die Wehrfähigkeit zu prüfen, sondern sie hatte auch den Lebenswandel der Einzelnen einer Untersuchung zu unterwerfen und, ohne jede rechtliche Schranke, diejenigen, welche „gegen die Sitte und gegen das Interesse der Gemeinde“ sich vergangen haben, mit der nota der Ehrlosigkeit zu belegen. Sie wurden damit, je nach ihrem Stande, entweder aus der tribus gestoßen, oder es ward ihnen das Ritterpferd oder der Sitz im Senat entzogen. Die censorische Nota, die von beiden Censoren ausdrücklich anerkannt sein mußte, hatte aber auch nur bis zum Ablauf des Lustrum, bis zur nächsten Schatzung Geltung [3]). Durch dieses merkwürdige Institut des censorischen Sittengerichts gelang es freilich nicht, die Römer sittlicher zu machen, wohl aber trug es dazu bei, die bürgerliche Ehrenhaftigkeit zu stärken, und es konnte für eine bestimmte Zeit wenigstens dem äußeren Verfall der Sitten einen Damm entgegensetzen. In der Kaiserzeit ist die Censur untergegangen und die kaiserlichen Strafgesetze gegen die Sittenlosigkeit und den Luxus vermochten nicht einen Ersatz zu bieten für die Censur, die „in der Großartigkeit ihrer Befugniß wie in der Maßlosigkeit ihrer Willkür, in ihrem hohen sittlichen Adel wie in ihrem localpatriotischen Egoismus der volle Ausdruck der römischen Republik war“ (Mommsen II, 327).

Im Mittelalter schrieb die herrschende kirchliche Theorie dem Staate die Aufgabe zu, die staatliche Gewalt zur Durchführung der kirchlichen Vorschriften und der von der Kirche sanctionirten sittlichen Gebote zu verwenden. Aber bei der geringen Thätigkeit des Staats auf dem Gebiete der Gesetzgebung und der inneren Verwaltung konnte die Staatsgewalt nur in vereinzelten Fällen und ohne systematischen Zusammenhang die ihr von der Kirche zugewiesene Aufgabe in Angriff nehmen. Erst gegen den Ausgang des Mittelalters beginnt eine ausgebreitete, wenn auch unsystematische Thätigkeit der Obrigkeiten, um durch Strafandrohungen der Unsittlichkeit entgegenzutreten und einzelne Auswüchse zu beseitigen. Es ist die Zeit der Luxusgesetze, der Verbote des Fluchens und übermäßigen Trinkens, des Bettels und Concubinats u. s. w. In Deutschland geben die Reichspolizeiordnungen des 16. Jahrhunderts in bunter Reihenfolge zahlreiche sittenpolizeiliche Verbote und Gebote, die dann in den einzelnen Territorien durch die Landesgesetzgebungen aufrecht erhalten und weiter ausgebildet wurden. Als dann im 18. Jahrhundert der aufgeklärte Despotismus zur Herrschaft gelangte, suchten die Regierungen durch weitgehende Bevormundung der Staatsangehörigen und durch gesetzliche Regelung des Privatlebens ihre Unterthanen, wenn nicht zur Sittlichkeit, so doch zur irdischen Wohlfahrt heranzuführen. Ohne die sittliche Freiheit des Individuums anzuerkennen, wollte eine rührige Polizeigesetzgebung das gesammte Leben und Streben der Einzelnen ihrer Reglementirung unterwerfen. Erst seit dem Ende des vorigen und dem Anfang dieses Jahrhunderts beginnt die Erkenntniß des Wesens der Sittlichkeit und der sittlichen Freiheit auch auf die Gesetzgebung und die Verwaltung des Staats einzuwirken. Nach und nach werden die Polizeigesetze, welche in das Privatleben der Unterthanen eingreifen, nicht um Rechtsverletzungen vorzubeugen oder um Gefahren für Gemeinwesen zu beseitigen, sondern nur, um den Einzelnen zu größerer Sittlichkeit oder wirthschaftlicher Klugheit zu zwingen, ausdrücklich aufgehoben oder sie gerathen

3) Vgl. Mommsen, römisches Staatsrecht (2. Aufl. 1877) II, 363 u. ff.

durch Nichtanwendung in Vergessenheit. Der Staat hat erkannt, daß er auf die sittliche Erziehung seiner Bürger durch Anwendung von Zwangsmitteln verzichten muß, daß er die sittliche Bildung des Volkes nur fördern kann, indem er die gesammte wirthschaftliche und geistige Cultur des Volkes in ihrer Entwicklung unterstützt, soweit dieselbe einer staatlichen Unterstützung bedarf. Er hat erkannt, daß die Unsittlichkeit an sich nicht strafbar ist, weil der Staat nur ein in die äußere Erscheinung tretendes Verhalten, nicht aber die dem inneren Seelenleben angehörende Gesinnung zu beurtheilen vermag. Eine Handlung ist aber nicht an sich sittlich oder unsittlich, sondern sie ist das eine oder das andere nur, je nachdem die Gesinnung, als deren Bethätigung sie erscheint, sittlich oder unsittlich ist. Nur insoweit ist der Staat berechtigt und verpflichtet, gegen unsittliche Handlungen einzuschreiten und denselben womöglich vorzubeugen, als sie zugleich Verletzungen der vom Staate rechtlich geschützten Güter der Einzelnen oder der Gesammtheit enthalten, oder aber als die Gefahr vorhanden ist, daß aus ihnen solche Verletzungen entspringen. Der Staat schreitet in diesen Fällen ein, nicht weil die Gesinnung, aus der das Verhalten entspringt, unsittlich ist, sondern weil das Verhalten die vom Staate mit Rechtsschutz umgebenen Güter verletzt oder mit Verletzung bedroht. Es ist demnach auch hier immer nur das in der Außenwelt erscheinende Verhalten, welches das Objekt der staatlichen Thätigkeit bildet, nicht die Sittlichkeit oder Unsittlichkeit der Gesinnung.

§ 2. Die aus unsittlicher Gesinnung hervorgehenden Handlungen, welche Verletzungen der rechtlich geschützten Güter in sich schließen, ziehen rechtliche Folgen nach sich, welche durch die verschiedenen Theile des Rechts, insbesondere durch das Strafrecht bestimmt sind. Diesen Rechtsverletzungen vorzubeugen ist Aufgabe der Sicherheitspolizei. Die Sittlichkeitspolizei dagegen hat es nur mit denjenigen Handlungen zu thun, die an sich keine Verletzung eines Rechtsguts enthalten, die selbst nicht immer das Rechtsgut der Gefahr der Verletzung aussetzen, die aber durch Verbreitung und Beförderung der unsittlichen Gesinnung eine Verletzung oder Gefährdung von rechtlich geschützten Gütern der Einzelnen oder der Gesammtheit herbeizuführen geeignet sind [4]). Nicht der unsittlichen Gesinnung als solchen, sondern deren Verbreitung und Förderung tritt die Sittlichkeitspolizei entgegen und auch nur dann, wenn aus einer Verbreitung und Förderung eine Schädigung der rechtlich geschützten Interessen zu erwachsen droht. Es ergiebt sich daraus, daß das Gebiet der Sittlichkeitspolizei im modernen Staat ein engumgrenztes ist und dieselbe nur gegen eine geringe Zahl von Aeußerungsarten der Unsittlichkeit anzukämpfen hat. Da sie nicht gegen die Unsittlichkeit ankämpft, weil sie unsittlich ist, sondern weil sie die Ursache der Schädigung der Gemeinschaft ist, so werden auch die gesetzlichen Bestimmungen der einzelnen Staaten über die Sittenpolizei verschieden sein, je nachdem in den einzelnen Staaten die Gefahr einer solchen Schädigung größer oder geringer ist. Die Verschiedenheit des Culturzustands, der Charaktereigenschaften, der Sitten, der wirthschaftlichen Verhältnisse bei den verschiedenen Völkern bedingt auch eine Verschiedenheit der Maßregeln der Sittenpolizei. Objekte der Sittenpolizei sind hauptsächlich die Aeußerungen der Trunk- und Spielsucht, sowie die geschlechtlichen Ausschweifungen. Mit Recht hat neuerdings die Sittenpolizei auch die Grausamkeiten gegen Thiere in den Kreis ihrer Thätigkeit gezogen.

4) v. Ihering, Zweck im Recht II, 392 u. ff. berücksichtigt dieses Moment nicht genügend. Er schreibt der Polizei im Allgemeinen die Aufgabe zu, gegen die Verletzung des öffentlichen Anstands einzuschreiten, den Anstoß zu beseitigen und der Erneuerung desselben durch Androhung von Polizeistrafen vorzubeugen. Wo aber in der Verletzung des öffentlichen Anstands zugleich ein sittliches Vergehen liege und dadurch das öffentlich Anstößige zu dem öffentlichen Aergerniß sich steigere, habe an Stelle der Polizeistrafe criminelle Ahndung zu treten. „Die Grenze aber, bis wie weit die Staatsgewalt in beiden Richtungen geht, ist positiver Art, sie bestimmt sich nach der Empfindlichkeit der öffentlichen Meinung und nach ihrem bestimmenden Einfluß auf den Geist, in dem die Gesetzgebung und die Polizei ihre Aufgabe erfaßt und erfüllt.“

I. Trunksucht[5]).

§ 3. Der Genuß von berauschenden Getränken, der sich bei fast allen Völkern der Vergangenheit und Gegenwart findet, ist an sich nicht unsittlich, er wird erst unsittlich, wenn er durch Uebermaß eine schädliche Wirkung auf den Körper und den Geist ausübt. Dann untergräbt der Mensch seine körperlichen und geistigen Kräfte, um einem sinnlichen Reize eine augenblickliche Befriedigung zu gewähren. Sofern indeß der Einzelne durch übermäßigen Genuß von berauschenden Getränken nur sich selbst schädigt, ist es nicht die Aufgabe des Staats, hiergegen einzuschreiten. Der Staat hat seine erwachsenen Angehörigen nicht von der sittlichen Verantwortlichkeit zu entlasten und sie nicht gegen die Folgen der eigenen Unsittlichkeit zu schützen. Da aber, wo die Trunksucht nicht als eine vereinzelte Erscheinung auftritt, wo sie in dem ganzen Volk oder in einzelnen Klassen desselben eine traurige Herrschaft gewonnen hat, beschränken sich die schädlichen Folgen der Trunksucht nicht auf denjenigen, der diesem Laster ergeben ist, sie ergreifen in stetigem Wachsthum auch die Familie, die Gesellschaft, den Staat und bedrohen die Grundlagen eines gesunden Familien- und Staatslebens mit Untergrabung. Neuere Untersuchungen haben ergeben, daß der übermäßige Genuß von berauschenden Getränken nicht nur zerstörend auf den Organismus der Trinker einwirkt, die Neigung zu erkranken (die Morbidität) wie die Sterblichkeit der Trinker steigert, sondern daß auch unter dem Einfluß der Trunksucht sich viele Erscheinungen der Degeneration auf die Nachkommenschaft fortpflanzen[6]). Mögen auch im Einzelnen die bisher gesammelten statistischen Beobachtungen hierüber noch mangelhaft sein, darüber kann doch kein Zweifel bestehen, daß die Trunksucht der Eltern bei der Nachkommenschaft die Anlage zu einer Reihe schwerer Erkrankungen hervorruft, denen dieselbe früher oder später anheimfällt. Die Zerrüttung des Familienlebens, die durch die Trunksucht herbeigeführt wird, die Wirkungen, welche die Trunksucht des Vaters oder der Mutter auf die Kinder ausüben, lassen sich nicht statistisch erweisen, aber sie liegen so offen zu Tage, daß hier die Zahlenangaben überflüssig erscheinen. Und weit über den Kreis der Familie hinaus erstrecken sich die Folgen der Trunksucht, wenn dieselbe zu einem Laster des Volkes oder einer gesellschaftlichen Klasse geworden ist. Daß die Trunksucht eine sehr ergiebige Quelle für die Vermehrung der Verbrechen und der Verbrecher ist, dürfte kaum noch bezweifelt werden. „Armuth, Ignoranz, Genußsucht, Irreligiosität, Sittenlosigkeit u. s. w. werden durch die Trunksucht in hohem Grade gefördert und durch die Mäßigkeit der Bevölkerung in ebenso hohem Grade vermindert“ — und in diesem Sinne beeinflußt der Alkoholismus in schwer empfindlicher Art das Wachsthum des Verbrechens. Wir sind überzeugt, daß der Zustand der Trunkenheit und der Trunkfälligkeit den Menschen geneigt macht, gesetzwidrige Handlungen, verschieden nach Zeit, Ort und Umständen, zu begehen, weil er in diesem Zustand den jeweiligen Willensimpuls nicht beherrschen und dessen Eingebungen nicht wie im nüchternen Zustand der Selbstbeurtheilung unterwerfen kann. Für

5) Vgl. das außerordentlich gründliche, alle Seiten des Gegenstands umfassende Werk von A. Bär, der Alkoholismus, seine Verbreitung und Wirkung auf den individuellen und socialen Organismus, Berlin 1878. Ferner Martius, der Kampf gegen den Alkoholmißbrauch 1884. — Zur Alkoholfrage. Vergleichende Darstellung der Gesetze und Erfahrungen einiger ausländischer Staaten. Zusammengestellt vom Eidgenössischen Statist. Bureau 1884.

6) Die verderblichen Wirkungen des Branntweingenusses werden in hohem Maaße gesteigert durch die schlechte Beschaffenheit des Branntweins. Dem Branntwein, der in sehr unreinem Zustand, untermischt mit vielen schädlichen Stoffen (Fuselölen) meist in den Handel kommt und genossen wird, schreibt man vornehmlich die Krankheiten des chronischen Alkoholismus (Delirium tremens u. s. w.) zu. Es ist deshalb beantragt worden, gesetzliche Bestimmungen über die Beschaffenheit des Branntweins, der verschenkt und im Kleinhandel verkauft werden darf, zu erlassen. Doch sind die technischen Untersuchungen hierüber noch nicht zu einem solchen Abschluß gelangt, daß die Gesetzgebung ihre Resultate verwerthen könnte.

uns gilt es als Wahrheit, daß mit der Zunahme der Unmäßigkeit und der Trinker, was durchaus nicht identisch ist mit der Zunahme des Alkoholconsums im Allgemeinen, auch die Zahl der Verbrecher und der Verbrechen steigt. Und dieser Ansicht stimmen gerade diejenigen am allermeisten bei, die das Leben der Verbrecher am besten kennen lernen, die Richter und Strafvollzugsbeamten aller Länder[7]). Darf dabei auch nicht übersehen werden, daß eine freilich nicht näher zu bestimmende Zahl von Verbrechen, die von Trinkern oder in der Trunkenheit begangen werden, auch verübt worden wären, wenn die Thäter nicht dem Trunke ergeben gewesen wären, so ist es doch andererseits ebenso gewiß, daß die Trunksucht oder die Trunkenheit in zahlreichen Fällen gerade das Moment bilden, ohne dessen Vorhandensein das Verbrechen nicht zur Ausführung gelangt sein würde.

Liegt für den Nachweis des Einflusses der Trunksucht auf die Criminalität in der Zahl der Trinker unter den Gefangenen und in der Zahl der in Trunkenheit begangenen Verbrechen ein statistischer Anhalt vor, so fehlen genügende Angaben, um einen Einfluß der Trunksucht auf die Zahl derer, die die öffentliche Armenunterstützung in Anspruch nehmen, zu erweisen[8]). Trotz dieses Mangels eines statistischen Beweises kann mit voller Sicherheit angenommen werden, daß in zahlreichen Fällen die Verarmung ihren Grund hat in der Trunksucht des Hilfsbedürftigen oder seiner Eltern. Die durch die Trunksucht herbeigeführte Zerrüttung der wirthschaftlichen Verhältnisse ist die Ursache der Armuth, wie die dadurch herbeigeführte Schwächung der körperlichen und geistigen Kräfte es dem Verarmten unmöglich macht oder wenigstens außerordentlich erschwert, sich der Armuth wieder zu entreißen.

So äußert die Trunksucht nach den verschiedensten Seiten die schädlichsten Wirkungen auf das Familien- und Volksleben wie auf den Staat. Es kann zunächst als eine Aufgabe der Gesellschaft bezeichnet werden, sich gegen die ihr drohenden Gefahren zu schützen. In der That haben in einzelnen Ländern und zeitweise wenigstens die Bemühungen der Gesellschaft, auch ohne staatliche Beihilfe, die Fortschritte der Trunksucht zu hindern vermocht. So haben die Mäßigkeits- und Enthaltsamkeitsgesellschaften in Nordamerika und in Großbritannien vielfach eine segensreiche Wirksamkeit ausgeübt. Schon im Jahre 1808 ward zu Moreau im Staat Newyork eine Mäßigkeitsgesellschaft gegründet, ohne daß es derselben jedoch gelungen wäre, große Erfolge zu erzielen. Erst die im Jahre 1827 gebildete Temperance Society, deren Mitglieder sich zu vollständiger Enthaltsamkeit von alkoholischen Getränken verpflichteten, gewann rasch eine große Zahl von Anhängern. Schon 1828 hatte sich 280 Vereine mit 30000 Mitgliedern gebildet, deren Zahl im Jahre 1835 auf 8000 mit 1½ Millionen Mitgliedern gestiegen war. Ueber 4000 Branntweinbrennereien waren geschlossen worden, mehr als 8000 Kaufleute hatten den Handel mit Spirituosen aufgegeben. In neuester Zeit haben aber die Temperanzgesellschaften abgenommen, immerhin aber haben sie im Osten der Vereinigten Staaten noch eine große Verbreitung und bedeutenden Ein-

7) Bär a. a. O., S. 341 u. f. Nach den Mittheilungen Bär's (S. 343) haben sich die erfahrensten Richter, Polizei- und Gefängnißbeamten in England dahin ausgesprochen, daß ¾—⅘ sämmtlicher Verbrechen durch Trunksucht geschehen. Im Jahre 1877 gaben bei einer parlamentarischen Enquête 19 Gefängnißvorstände und Geistliche die Zahl der Gefangenen, die ein Opfer der Trunksucht seien, auf 60—90 Proz. an (S. 344). In Deutschland wurden nach Bär (S. 348) im Jahre 1875 unter 32 837 Gefangen 13 706 Trinker (41,7 Proz.) und zwar 7269 Gelegenheitstrinker (22,1 Proz.) und 6437 Gewohnheitstrinker (19,6 Proz.) gefunden. Nach den von ihm veranlaßten Ermittlungen sind der Mord in 46,1 Proz. und der Todtschlag in 63,2 Proz. der Fälle im Zustand der Trunkenheit, Körperverletzungen schwererer Art in 74,4 Proz. und die leichterer Art, die mit Gefängniß bestraft sind, in 63 Proz. im angetrunkenen Zustand geschehen, — Widerstand gegen die Staatsgewalt in 76,5 Proz., Hausfriedensbruch in 54,2 Proz., Nothzucht in 60,2 Proz., Verbrechen gegen die Sittlichkeit in 77 Proz.

8) Bär, S. 325 u. ff. Die von ihm gemachte Vergleichung der Zahl der Branntweinverkaufsstellen mit der Zahl der Klassensteuerbevölkerung und der Sparkassenbücher in den Regierungsbezirken der älteren preußischen Provinzen ist nicht beweiskräftig.

fluß. In England ward die erste Gesellschaft 1829 gegründet. Hier gewann vor allem seit 1835 die Teetotal Temperance Society große Ausbreitung, während seit 1840 sich der Pater Mathew in Irland, dann auch in England um Bekämpfung der Trunksucht große Verdienste erwarb. Gegenwärtig bestehen in Großbritannien zahlreiche große Gesellschaften, die über bedeutende Mittel verfügen und unter denen die National Temperance League die wichtigste zu sein scheint. In Deutschland hatten sich seit dem Jahre 1838 hauptsächlich in Preußen, Hannover, Oldenburg u. s. w. mehrere Mäßigkeitsvereine gebildet, die trotz der heftigen Oposition, die sie fanden, doch zahlreiche Anhänger erwarben. Indessen seit dem Jahre 1846 verminderte sich die Wirksamkeit dieser Vereine mehr und mehr, die meisten lösten sich wieder auf und die wenigen, die noch bis auf die Gegenwart sich erhielten, führen ein kümmerliches Dasein [9]). Beweist demnach die Geschichte dieser Vereine in Deutschland, daß die freie Thätigkeit der Gesellschaft zur Bekämpfung von Trunksucht nicht ausreicht, so haben auch die so viel erfolgreicheren Vereine in England und Nordamerika die Nothwendigkeit empfunden, die Hilfe des Staats, der Polizei und der Gesetzgebung anzurufen [10]). Und der Staat wird sich der Verpflichtung nicht entziehen können, diese Hilfe zu leisten. Nur muß die Gesetzgebung dabei im Auge behalten, daß es nicht Aufgabe des Staats ist, den Einzelnen sittlich zu machen, sondern daß sie nur von der Gemeinschaft die Schädigung, welche die Trunksucht verursacht, so viel wie möglich fernzuhalten und zu beseitigen suchen muß. Der Staat kann zu diesem Zwecke einerseits der Verführung zur Trunksucht entgegenwirken und er kann andererseits durch Androhung und Verhängung von Strafen die Ausschreitungen der Trunksucht bekämpfen.

§ 4. 1) Das wichtigste Mittel, das dem Staate zu Gebote steht, um der Verführung zur Trunksucht entgegenzuarbeiten, ist die Beschränkung und die Beaufsichtigung der Schankwirthschaften und des Kleinhandels mit Spirituosen.

Der allgemeine volkswirthschaftliche Satz, daß sich das Angebot nach der Nachfrage richte, erweist sich in Bezug auf Schankwirthschaften und den Kleinhandel mit Spirituosen deshalb als unrichtig, weil die Verführung zur Trunksucht gesteigert wird, je häufiger, je bequemer, je billiger die Gelegenheit zur Befriedigung der Trunksucht sich darbietet. Da, wo das Schankgewerbe und der Kleinhandel mit Spirituosen freigegeben sind, richtet sich die Zahl der Schankwirthschaften u. s. w. nicht nach dem Bedürfniß, sondern nach dem Maße der Widerstandskraft, welche der Bevölkerung gegen die Trunksucht innewohnt. Je geringer dieses Maß ist, um so rascher wird die Zahl der Schankwirthschaften steigen und um so mehr wird die Trunksucht um sich greifen. In allen Staaten ist deshalb das Schankgewerbe polizeilicher Beschränkung unterworfen worden und da, wo man diese Beschränkungen aufgehoben oder gemindert hat, ist man bald wieder zu dem strengeren System zurückgekehrt. In England ist der Betrieb des Schankgewerbes nur auf Grund einer Concession (licence) gestattet, die von einem permanenten Ausschuß der Friedensrichter der Grafschaft oder der Stadt gegeben wird und die jedes Jahr erneuert werden muß. Die Concession wird nur für ein bestimmtes Local gegeben, für welches auch eine besondere Steuer entrichtet werden muß (Gesetze von 1828 und 1872). In Frankreich darf nach dem Decret vom 29. Dezember 1851 ein Schank- oder Wirthshaus nur auf Grund einer vom Präfekten zu ertheilenden Concession eröffnet werden. Der Präfekt kann jedes Schankgeschäft schließen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, oder weil der Inhaber desselben wegen Uebertretung der dieses Geschäft betreffenden Vorschriften verurtheilt worden ist. Die Präfekten sind angewiesen, nur nach äußerst sorgfältiger Prüfung der Person und des Bedürfnisses weitere Concessionen zu ertheilen und das Local sofort zu schließen, sobald die Schankwirthe sich der kleinsten

9) Vgl. über die Entstehung und Entwicklung der Mäßigkeitsvereine in Nordamerika und Europa Bär, S. 382—424.

10) Zur Bekämpfung der Trunksucht hat sich in Deutschland neuerdings (1883) der Verein gegen den Mißbrauch geistiger Getränke gebildet, der sich namentlich als Ziele gesetzt hat: Errichtung von Kaffee- und Theelocalen mit edlerem Unterhaltungsstoff, Uebernahme der Schenken nach dem Gothenburger System durch gemeinnützige Gesellschaften, Einrichtung von Trinkerasylen, Belehrung und Warnung durch Einwirkung auf die Presse und den Unterricht, Hinwirken auf eine bessere Statistik, Anregung zur Fabrikation besserer Getränke (wie Apfelwein, leichtes Bier). S. Gumprecht im Arbeiterfreund XX, 407 u. ff., Schmoller im J. f. G.V. VII, 1347 u. ff., Lammers, die Umwandlung der Schenken, Erläuterung der Vorschläge der Schenkenkommission des Vereins gegen den Mißbrauch geistiger Getränke 1884. Bär, die Trunksucht und ihre Bekämpfung durch die Vereinsthätigkeit 1884.

Polizeiübertretung schuldig gemacht haben" (Minist.-Erl. v. 6. März 1872). Doch ist neuerdings durch Ges. v. 17. Juli 1880 das Decret von 1851 aufgehoben und der Betrieb von Schank- und Gastwirthschaften freigegeben worden. Ausgeschlossen von demselben sind nur Personen, welche wegen eines Verbrechens oder wegen bestimmter Vergehen bestraft worden sind. — Ein eigenthümliches und beachtenswerthes System besteht in Schweden und Norwegen. In Schweden ward durch Gesetze von 1857 und 1869 bestimmt, daß in jeder Gemeinde die Zahl der Schänken durch die Behörde unter Mitwirkung der Gemeindeorgane festgesetzt und die Schänken auf bestimmte Zeit an die Meistbietenden verpachtet werden. Im Jahre 1865 bildete sich in der Stadt Gothenburg eine Aktiengesellschaft, welche alle Schänken der Stadt pachtete zu dem Zwecke, den Betrieb der Wirthschaften einzuschränken und der Trunksucht entgegen zu arbeiten. Der gesammte Geschäftsgewinn fällt nach den Statuten an die Gemeindekasse. Die überaus günstigen Wirkungen dieser Gesellschaft hatten zur Folge, daß sich auch in zahlreichen andern Städten solche Gesellschaften bildeten. Im Jahre 1871 ward auch in Norwegen ein ähnliches Gesetz erlassen und auch dort das sog. Gothenburger System eingeführt. Freilich hat das System den Nachtheil, daß sich heimliche Schänken in großer Zahl aufthun, deren Unterdrückung der Polizei selten gelingt [11]). In den Niederlanden hat das Gesetz v. 28. Juni 1881 für die einzelnen Gemeinden das Maximum der für den Kleinhandel mit Branntwein zu ertheilenden Concessionen festgesetzt. In Gemeinden bis zu 10 000 Einw. darf auf 250 Einw. nur eine Concession ertheilt werden, in solchen von 10 000—20 000 Einw. eine auf 300 Einw.; in solchen von 20 000—50 000 Einw. eine auf 400 Einw.; in solchen von mehr als 50 000 Einw. eine auf 500 Einw. Doch kann wegen besonderer örtlicher Verhältnisse vom König auf Antrag des Gemeinderaths und mit Zustimmung des Provinzialausschusses das Maximum für bestimmte Zeit erhöht oder vermindert werden. Auch kann der Bürgermeister unter Zustimmung des Provinzialausschusses in einzelnen Fällen eine Concession ertheilen unter Ueberschreitung des Maximums. Die Gesammtzahl muß dann aber sobald als möglich auf die Maximalzahl herabgebracht werden (Art. 2). Doch treten diese Bestimmungen erst nach längerer Uebergangszeit in vollem Umfang in Kraft. Für die Localitäten, in welchen am 1. Mai 1881 Branntweinverkauf stattgefunden hat, kann die Concession bis zum 1. Mai 1901 nicht wegen Ueberschreitung der Maximalzahl verweigert werden, den Personen, die damals die Gewerbe betrieben haben, sogar nicht während ihrer Lebenszeit (Art. 28). Durch Gemeindestatut kann bestimmt werden, daß in bestimmten Straßen oder Stadttheilen keine Concession ertheilt werden darf; ferner können dadurch besondere Bedingungen in Betreff des Locals aufgestellt werden (Art. 2). — Die Concession wird ertheilt von dem Bürgermeister und den Beigeordneten und darf nur in den von dem Gesetze bestimmten Fällen verweigert werden (Art. 1, 3). In einem öffentlichen Local oder einem andern Ladengeschäft darf kein Kleinhandel mit Branntwein betrieben werden. Die Concession wird nur für eine bestimmte Localität und nur für die Person des Antragstellers ertheilt (Art. 8). Der Betrieb des Gewerbes ist ferner von Entrichtung einer Concessionsgebühr abhängig, deren Höhe von dem Gemeinderath festgesetzt wird; doch muß sie mindestens 10 Proz., darf aber nicht mehr als 25 Proz. des Miethwerths des Locals betragen (Art. 6). Die Concession wird nur auf 1 Jahr ertheilt, doch muß sie erneuert werden, wenn die Gebühr bezahlt worden ist und kein Grund ihrer Entziehung vorliegt (Art. 7). Sie kann jeder Zeit von dem Bürgermeister und den Beigeordneten entzogen werden, wenn Verhältnisse eintreten, auf Grund deren sie hätte verweigert werden dürfen, oder wenn während dreier Monate kein Gebrauch von ihr gemacht worden ist, oder wenn Thatsachen vorliegen, die befürchten lassen, daß die Fortdauer der Concession eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit herbeiführen werde (Art. 9). — Keiner Concession bedarf der Verkauf von Branntwein in Gasthöfen an Logirgäste, an Bord von Fahrzeugen an die Mitfahrenden u. s. w. (Art. 15). — In Schweden ist die Zahl der Concessionen für Ausschank und Kleinhandel von Branntwein, die im Jahre 1855 noch 1654 in den Städten und 557 auf dem Lande betrug, bis 1880 auf 1009, bez. 288 herabgegangen. Schon 1877 waren in allen Städten über 5000 Einw. (mit Ausnahme von Lund) die Concessionen im Besitz der gemeinnützigen Gesellschaften. Der Consum, welcher 1854 noch auf 21 Liter für den Kopf berechnet ward, ist 1880 auf 9 Liter gesunken, während er in Dänemark, wo ähnliche sociale und wirthschaftliche Verhältnisse, aber keine wirksamen Beschränkungen der Schankwirthschaften und des Kleinhandels mit Branntwein bestehen, noch auf 18,9 Liter für den Kopf angegeben wird. In Norwegen belief sich der Branntweinconsum für den Kopf 1851/55 auf 6,5 Liter, 1882 auf 3,8 Liter. In den Niederlanden hatte sich schon im Jahr 1882 die Zahl der Verkaufsstätten von 45 000 im Jahr 1881 auf 33 204 herabgemindert, der Consum war von 9,81 Liter auf den Kopf auf 9,44 im Jahr 1884 gesunken. — In Deutschland hat die Gewerbeordnung v. 21. Juni 1869 § 33 den Betrieb von Gastwirthschaften, Schankwirthschaften, sowie den Kleinhandel mit Branntwein oder Spiritus von einer polizeilichen Erlaubniß abhängig gemacht. Dieselbe darf jedoch nur versagt werden: 1) wenn gegen den Nachsuchenden Thatsachen vorliegen, welche die Annahme rechtfertigen, daß er das Gewerbe zur Förderung der Völlerei, des verbotenen Spiels, der Hehlerei oder der Unsittlichkeit mißbrauchen werde; 2) wenn das zum Betrieb des Gewerbes bestimmte Local wegen seiner Beschaffenheit und Lage den polizeilichen Anforderungen nicht genügt. Jedoch können die Landes-

11) Vgl. Bär, S. 443 u. ff.; ferner die Schwedischen und Norwegischen Schankgesellschaften, Berichte der Reisecommission des Vereins gegen Mißbrauch geistiger Getränke. 1883.

regierungen, soweit die Landesgesetze nicht entgegenstehen, die Erlaubniß zum Ausschänken von Branntwein und Spiritus auch von dem Nachweis eines Bedürfnisses abhängig machen. Dies letztere ist geschehen in Preußen, Sachsen, Mecklenburg, Braunschweig, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Coburg-Gotha, Sachsen-Altenburg, Reuß und Schaumburg-Lippe. Trotzdem hatte die Gewerbeordnung eine sehr erhebliche Vermehrung der Verkaufsstellen geistiger Getränke zur Folge [12]. Das Reichsgesetz vom 23. Juli 1879 (Art. 3) gab deshalb den Regierungen die Befugniß, auch die Concession zu Gastwirthschaft und zum Ausschänken von allen geistigen Getränken von dem Nachweis eines Bedürfnisses abhängig zu machen [13]; in Orten von 15 000 und mehr Einwohnern jedoch nur auf Grund eines Ortsstatuts. — Vom Gewerbebetrieb im Umherziehen ist der Verkauf und das Feilbieten von geistigen Getränken ausgeschlossen. Der Kleinverkauf von geistigen Getränken zum Genuß auf der Stelle ist auch innerhalb des Gemeindebezirks des Wohnorts oder der gewerblichen Niederlassung im Gewerbebetrieb von Haus zu Haus oder auf öffentlichen Wegen, Straßen und Plätzen oder an andern öffentlichen Orten verboten. Doch kann das Feilbieten geistiger Getränke für beide Arten des Gewerbebetriebs im Falle besonderen Bedürfnisses von der Ortspolizeibehörde vorübergehend gestattet werden (Gewerbeordnung in der Fassung v. 7. Juli 1883, § 42a, § 56).

2) Als weiteres zweckmäßiges Mittel im Kampfe gegen die Ausbreitung der Trunksucht hat sich erwiesen die Beschränkung des Verkaufs geistiger Getränke auf eine gewisse Zeit durch Einführung der sogen. Polizeistunde [14]).

§ 5. 3) Zu noch energischeren Mitteln hat die Gesetzgebung einzelner Staaten Nordamerikas gegriffen. Unter dem Einfluß der Mäßigkeitsgesellschaften ward zuerst im Staat Maine im Jahre 1851 ein Gesetz erlassen, das den Verkauf eines jeden berauschenden Getränkes mit Ausnahme von Cider und einheimischem Wein verbietet. Diesem Vorgang folgten in den nächsten Jahren zahlreiche andere Staaten der Union, die jedoch zum Theil später dies Verbot wieder aufhoben. Die Erfahrung hat erwiesen, daß der Staat ein solches Gesetz nicht durchzuführen vermag und daß das wirkliche Gute, das es leisten kann, mehr als aufgewogen wird durch die Heuchelei und Demoralisation, die dasselbe hervorruft [15]). In andern Staaten Nordamerikas suchte man die Schankwirthe selbst zu Werkzeugen im Kampfe gegen die Trunksucht zu machen dadurch, daß man sie haftbar erklärte für alle Folgen der Trunkenheit, zu der sie verholfen haben. Jeder, der durch den Verkauf berauschender Getränke die Trunkenheit eines Andern verursacht hat, hat den Schaden zu ersetzen, den diese Person, deren Familie u. s. w. an ihrem Eigenthum, an ihren Existenzmitteln oder an ihrer Person erleiden. In England (Ges. v. 1872 Art. 13), Frankreich (Ges. v. 23. Januar 1878 Art. 4 u. ff.), in Schweden (Ges. v. 1869 § 29), in den Niederlanden (Ges. v. Juni 1881 Art. 17, 21) ist es den Wirthen wenigstens verboten, an Betrunkene und an minderjährige Personen unter 16 Jahren geistige Getränke zu verabreichen. In Deutschland existirt leider ein reichsgesetzliches Verbot dieses Inhalts noch nicht [16]).

§ 6. 4) Endlich kann der Staat auch die Ausschreitungen von Trunksucht selbst mit Strafe bedrohen. In Deutschland hat das Reichsstrafgesetzbuch § 361 Ziff. 5 diejenigen Personen mit Haft bedroht, welche sich dem Trunke solchergestalt hingeben, daß sie in einen Zustand gerathen, in welchem zu ihrem Unterhalt oder zu dem Unterhalt derjenigen, zu deren Ernährung sie verpflichtet sind, durch Vermittlung der Behörde fremde Hilfe in Anspruch genommen werden muß. Durch die Verurtheilung kann zugleich die Landespolizeibehörde die Befugniß erhalten, die verurtheilte Person nach verbüßter Strafe entweder bis zu zwei Jahren in ein Arbeitshaus unterzubringen oder zu gemeinnützigen Arbeiten zu verwenden (§ 362). Indessen können diese Bestimmungen nicht genügen. Ein staatliches Einschreiten findet darnach erst dann statt, wenn der Trinker einen solchen Grad sittlicher Verkommenheit erreicht hat, daß eine Besserung meist nicht mehr möglich ist. Ferner aber ist der Aufenthalt in einem Arbeitshaus nur selten geeignet, eine Besserung des gewohnheitsmäßigen Trinkers herbeizuführen. Endlich vermag die Strafdrohung kaum eine abschreckende Wirkung auf den Trinker auszuüben. Die neben dem Reichsstrafgesetzbuch giltigen Polizeistrafgesetze einzelner Bundesstaaten [17]), ebenso wie die Gesetzgebungen Schwedens (Strafges. v. 16. Febr. 1864 § 15), Englands (Ges. v. 1872 Art. 12), Frankreichs (Ges. v. 23. Jan. 1873), Oesterreichs (Ges. v. 19. Juli 1879, doch nur für Galizien und die Bukowina geltend), der Niederlande (Ges. v. 28. Juni 1881 Art. 22, 23) gehen weiter und bedrohen diejenigen mit Strafe, welche in Wirthschaften, auf der Straße oder an andern öffentlichen Plätzen im Zustand offenbarer (oder Aergerniß erregender) Trunkenheit gefunden werden [18]).

12) Vgl. die statistischen Angaben in den Motiven zu dem Reichsges. v. 23. Juli 1879 (Drucksachen des Reichstags 1879, Nr. 156).

13) Von dieser Befugniß haben Gebrauch gemacht Preußen: Verordnung v. 14. September 1879; Bayern: V. v. 8. August 1879; Sachsen: V. v. 31. Juli 1879; Württemberg: V. v. 4. October 1879; Baden: V. v. 19. November 1879 u. s. w.

14) Reichsstrafgesetzbuch § 365. Vgl. Bär, S. 481 u. ff. über die strenge englische und schottische Gesetzgebung.

15) Bericht des englischen Consuls in Maine aus dem Jahre 1873 bei Bär, S. 430.

16) In Preußen sind durch Minist.-Rescr. v. 21. Dezbr. 1841 die Polizeibehörden angewiesen worden, durch ortspolizeiliche Vorschriften ein solches Verbot an die Wirthe zu erlassen; doch sind erst in neuester Zeit in einigen Provinzen, wie Rheinprovinz, Westphalen, Schlesien u. s. w., derartige Polizeiverordnungen erlassen worden. Auch hat die Polizeibehörde an einzelnen Orten zu dem Mittel gegriffen, die Namen der gewohnheitsmäßigen Trinker öffentlich bekannt zu machen.

5) In indirekter Weise kann der Staat auf eine Verminderung des Verbrauchs geistiger Getränke einzuwirken versuchen durch die Besteuerung, indem er dadurch den Preis des schädlichsten derselben, des Branntweins, erhöht. Doch kommt diesem Mittel in dem Kampf gegen die Trunksucht nicht die Bedeutung zu, die ihm vielfach beigemessen wird. Die bisherige Erfahrung hat ergeben, daß eine Besteuerung des Branntweins, die über eine gewisse Grenze hinausgeht, nur verderbliche Folgen hat, weil sie Defraudationen hervorruft und zu Umgehungen des Gesetzes führt, die nur die heimliche Consumtion in hohem Grade begünstigen und eine Verminderung der Staatseinnahmen erzeugen [19]).

6) Alle diese Maßregeln gehen von der Anschauung aus, daß die Trunksucht ein Laster ist, das, wenn es öffentlich hervortritt, seiner Gemeingefährlichkeit wegen von dem Staate bekämpft werden muß. Sorgfältige Beobachtungen und Untersuchungen haben aber gelehrt, daß die Trunksucht, wenn sie einen gewissen Grad erreicht hat, zu einer wirklichen Krankheit wird, die die Herrschaft der Vernunft über den Willen wenigstens insoweit aufhebt, daß der Trunksüchtige seiner Leidenschaft nicht zu widerstehen vermag. Die Erfahrung hat gezeigt, daß in vielen Fällen eine Heilung der Krankheit herbeigeführt werden kann durch eine sachverständige Behandlung und völlige Entziehung aller alkoholischen Getränke.

Es sind deshalb, zuerst in Nordamerika (1857 zu Boston), Trinkerasyle gegründet worden, in denen Trunksüchtige Aufnahme und vielfach Heilung finden. Es wird angegeben, daß in den nordamerikanischen Trinkerasylen in 35 Proz. der Fälle Heilung erzielt wurde. Nach dem Vorbilde eines schon 1867 in der Colonie Victoria in Australien erlassenen Gesetzes ward in England 1879 die Habitual Truncard Act (42 u. 43 Vict. ch. 19) erlassen, welche zunächst die Gründung solcher Asyle mit Concession der Friedensrichter, die jedoch jährlich erneuert werden muß, gestattete und dieselben der staatlichen Aufsicht unterstellte. Ferner aber hat das Gesetz bestimmt, daß die Aufnahme zwar nicht gegen den Willen des Aufzunehmenden stattfinden darf, daß aber der Aufgenommene auf bestimmte Zeit (höchstens ein Jahr) mit Zwang in der Anstalt festgehalten und im Falle des Entweichens dahin zurückgebracht werden kann. In den letzten Jahren sind auch in Deutschland mehrere Trinkerasyle errichtet worden. Dieselben unterstehen den gesetzlichen Bestimmungen über Krankenheilanstalten, dürfen aber in keiner Weise die persönliche Freiheit der Pfleglinge beschränken.

17) Bayern: P.St.G.B. von 1871 Art. 55; Baden: P.St.G. v. 1871 § 76; Großh. Hessen: P.St.G. Art. 219; Königreich Sachsen: Armenordnung v. 22. Oktober 1840 § 135; Oldenburg: Gesetz v. 14. März 1870, Art. 4.

18) Im Jahre 1881 ist dem deutschen Reichstag der Entwurf eines Gesetzes vorgelegt worden, durch welches eine analoge Strafbestimmung im Reich eingeführt werden sollte. Der Entwurf ward nicht erledigt. In der Beilage zu den Motiven befindet sich eine Sammlung der deutschen und ausländischen Gesetzesbestimmungen. (Drucksachen des Reichstags 1881, Nr. 70.)

19) Bär, S. 480. — Das Nähere gehört nicht hierher. Vgl. Bär, S. 464 u. ff. und Handbuch, Th. II, Abh. VII. (Bd. III, 390 u. ff.).

II. Spielsucht.

§ 7. Die wirthschaftlichen und sittlichen Nachtheile, welche eine im Volke verbreitete Spielsucht mit sich führt, sind so augenfällig, daß sie keines näheren Nachweises bedürfen [20]). Hat der Staat auch nicht die Aufgabe, den Einzelnen von der Leidenschaft und dem Laster des Spiels zu befreien, so ist es doch seine Pflicht, der öffentlichen Verführung zum Spiel entgegenzutreten, vor Allem aber nicht selbst zum Glücksspiel zu reizen. Auch in den Staaten, welche aus finanziellen Gründen nicht die Möglichkeit zu haben glauben, Staatslotto und Staatslotterien aufzugeben, wie dies in Italien, Oesterreich und einzelnen deutschen Staaten der Fall ist, besteht doch über die Schädlichkeit dieser Einrichtungen kein Zweifel. Im Deutschen Reich suchte die Gesetzgebung durch folgende Bestimmungen die öffentliche Verführung zum Spiel [21]) zu verhindern:

1) Oeffentliche Spielbanken dürfen weder concessionirt noch geduldet werden. Am 31. Dezember 1872 sind die letzten in Deutschland noch vorhanden gewesenen Spielbanken aufgehoben worden (Ges. v. 1. Juli 1868).

2) Oeffentliche Lotterien, sowie öffentlich veranstaltete Ausspielungen beweglicher oder unbeweglicher Sachen dürfen nur mit obrigkeitlicher Erlaubniß veranstaltet werden (Reichsstrafgesetzbuch § 286) [22]). Auch den Verkauf und das Angebot von Loosen auswärtiger Lotterien, die im Inland nicht durch die Regierung zugelassen sind, verbieten die Landesgesetze [23]).

3) Die Veranstaltung von Glücksspielen auf einem öffentlichen Wege (Straße, Platz) oder in einem öffentlichen Versammlungsort (Wirthshaus) darf nur mit obrigkeitlicher Erlaubniß geschehen (R.St.G.B. § 360, Ziff. 14). Auch der Inhaber eines öffentlichen

20) Ueber das Lotto vgl. insbes. Petiti di Roreto, del Giuoco del Lotto, Turin 1853, die Geschichte desselben S. 64 u. ff., über die moralischen und wirthschaftlichen Folgen S. 521 u. ff. Ferner über Glücksspiele im Allgemeinen Rau II, § 362 u. ff., III, § 220 u. ff.

21) Der Begriff des Spielvertrags gehört dem Privatrecht an und ist nicht unbestritten. In dem Spielvertrag verpflichtet sich der eine Kontrahent zu einer Leistung unter der Bedingung, daß eine Thatsache, sei es durch die Thätigkeit der Parteien, sei es durch hiervon unabhängige Umstände eintrete, während der andere Kontrahent unter der Bedingung, daß jene Thatsache nicht eintrete, sich zu einer Leistung verpflichtet. Das Spiel wird zum Glücksspiel, wenn der Eintritt oder Nichteintritt der Thatsache ausschließlich oder wesentlich dem Zufall überlassen ist, und wenn die Leistung einen Vermögenswerth hat. S. insbes. Windscheid, Lehrbuch der Pandekten, II, § 419; Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen VII, 21 u. ff. und Entscheidungen des Preuß. Ober-Verwaltungsgerichts VIII, 366 u. ff.

22) Lotterien sind Geschäfte, in welchen der Unternehmer sich gleichmäßig mehreren Kontrahenten gegenüber verpflichtet, eine bestimmte Geldsumme demjenigen unter ihnen zu zahlen, welcher durch eine von dem Zufall geleitete Ziehung von Loosen als Gewinner bezeichnet wird. Die Lotteriespieler verpflichten sich zur Zahlung einer Geldsumme, des Einsatzes. Die Ausspielung unterscheidet sich nur dadurch von der Lotterie, daß der Unternehmer sich nicht zur Zahlung einer Geldsumme, sondern zur Dahingabe einer andern Sache verpflichtet. Lotterien und Ausspielungen sind öffentlich, wenn an ihnen sich eine Anzahl individuell nicht bestimmter Personen betheiligen kann. — In Elsaß-Lothringen (Ges. v. 17. Mai 1836, Art. 1, 5) u. Württemberg (V. v. 23. Nov. 1872 § 1, 2) darf die Genehmigung nur zu Wohlthätigkeits- und gemeinnützigen Zwecken und niemals zu Ausspielungen von unbeweglichen Sachen ertheilt werden. In Baden (V. v. 22. Febr. 1881) und Sachsen (V. v. 15. Juli 1826) darf die Genehmigung nicht zu Geldlotterien, in Preußen (Rescript des M. des Innern v. 14. Nov. 1868) nicht zu Ausspielungen von unbeweglichen Gegenständen ertheilt werden.

23) Nach dem R.St.G.B. sind der Lotteriespieler und derjenige, der den Abschluß von Lotterieverträgen vermittelt, der Kollekteur, nicht strafbar. In Elsaß-Lothringen (Code pénal Art. 411, Ges. v. 17. Mai 1836 Art. 4), Sachsen (Ges. v. 4. Dez. 1837 § 1, 4—12) und Hessen (P.St.G.B. Art. 234, 235) ist jede Theilnahme an und für Beförderung von nicht erlaubten Lotterien mit Strafe bedroht. Das Verbot der Theilnahme und der Beförderung der Theilnahme an auswärtigen Lotterien besteht in Preußen (Ges. v. 29. Juli 1885. Nach § 3 ist auch die Veröffentlichung der Gewinnresultate auswärtiger Lotterien verboten) und Bayern (P.St.G.B. Art. 57, 57a). In Württemberg (P.St.G.B. Art. 73) und Baden (V. v. 22. Febr. 1881) sind nur der Verkauf und das Anbieten von Loosen ohne Genehmigung verboten.

Versammlungsorts, welcher Glücksspiele daselbst gestattet oder zur Verheimlichung solcher Spiele mitwirkt, ist strafbar (R.St.G.B. § 285).

4) Der gewerbsmäßige Betrieb von Glücksspielen ist überhaupt verboten und kann mit schwerer Strafe bestraft werden. Wer das Verbot übertritt, wird mit Gefängniß bis zu zwei Jahren bestraft, neben welchem auf Geldstrafe von 300 bis 6000 M., sowie auf Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte erkannt werden kann. Ist der Verurtheilte ein Ausländer, so kann die Landespolizeibehörde ihn aus dem Bundesgebiet ausweisen (R.St.G.B. § 284).

5) Nach der Gewerbe-Ordnung (§ 42a, 56, 56a, 56c) ist der An- und Verkauf von Lotterieloosen im Gewerbebetrieb von Haus zu Haus oder an öffentlichen Wegen, Straßen, Plätzen oder an andern öffentlichen Orten und im Hausirbetrieb, sowie das Aufsuchen von Bestellungen auf Lotterieloose und der Betrieb von Ausspielungen und Lotterien im Hausirbetrieb verboten.

Sofern nicht die oben angegebenen Bestimmungen Platz greifen, ist das Spiel, auch das Glücksspiel, nicht verboten. Unter denselben Voraussetzungen wie der Trinker (siehe oben S. 930 u. f.) wird aber auch der Spieler von dem Reichsstrafgesetz § 361 Ziff. 5 mit Strafe bedroht. Auch in Bezug auf ihn kann bei der Verurtheilung zur Haft der Polizeibehörde die Befugniß ertheilt werden, ihn nach Verbüßung der Strafe bis zu zwei Jahren in ein Arbeitshaus unterzubringen oder ihn zu gemeinnützigen Arbeiten zu verwenden (§ 362).

III. Geschlechtliche Ausschweifungen.

§ 8. Die veränderte Auffassung der Aufgabe des Staats gegenüber der Unsittlichkeit tritt nirgends so klar hervor, wie in der rechtlichen Behandlung der geschlechtlichen Ausschweifungen. Während von dem 17. Jahrhundert an bis in die zweite Hälfte des 18. Jahrhunderts der Staat jede geschlechtliche Unsittlichkeit für strafbar erklärte und zum Theil mit schwerer Strafe bedrohte [24]), drang seit dieser Zeit, namentlich unter dem Einfluß von Beccaria, die Ansicht mehr und mehr durch, daß auch die geschlechtliche Unsittlichkeit nur dann als Verbrechen zu behandeln sei, wenn in derselben zugleich die Verletzung eines rechtlich geschützten Guts liege, daß aber der Staat nicht die Unsittlichkeit als solche zu strafen habe. Die Sittenpolizei habe nur der Verführung und dem öffentlichen Aergerniß, das durch Unsittlichkeit gegeben werde, entgegenzutreten [25]). Diesen Standpunkt nehmen im Wesentlichen die neueren Strafgesetzbücher, wie auch das Reichsstrafgesetzbuch ein. Nur

24) Im Mittelalter hat zwar die Kirche jede Art der Unzucht als kirchliches Vergehen mit Strafe bedroht, aber es ist bekannt, wie verbreitet die geschlechtlichen Ausschweifungen im Mittelalter in der Laienwelt und im Clerus waren und wie offenkundig sie getrieben wurden. Die lüderlichen Dirnen wurden nicht nur geduldet, sondern die öffentlichen Frauenhäuser galten geradezu als eine für die Stadt nothwendige Einrichtung. Sie standen vielfach im Eigenthum des Landesherrn oder der Stadt, von welchen sie verpachtet oder wohl auch durch angestellte Frauenwirthe und Wirthinnen zu eigenem Vortheil verwaltet wurden. Die Privat-Frauenhäuser wurden concessionirt und standen unter obrigkeitlichem Schutz, hatten aber auch Abgaben zu entrichten. An manchen Orten, wie in Wien und Ulm, hatten die Frauenhäuser sogar einen privilegirten Gerichtsstand. Vgl. Kriegk, Bürgerthum im Mittelalter II, 259 u. ff., 291 u. ff. und Schultz, höfisches Leben zur Zeit der Minnesänger I, 452 u. ff. Erst die Reichs-Polizeiordn. von 1530 (Tit. 33) hat die Obrigkeiten angewiesen, den Concubinat und andere leichtfertige und unziemliche Beiwohnungen nicht zu gestatten und ernstlich zu strafen. Die Reichs-Polizeiordn. von 1577 (Tit. 26) hat dann auch das Halten von Bordellen mit Strafe bedroht. Aber diese wie die ihnen entsprechenden landesgesetzlichen Bestimmungen konnten nicht durchgeführt werden. In den meisten Städten Deutschlands mußten Bordelle unter polizeilicher Aufsicht geduldet werden und die Strafgesetze gegen die einfache Unzucht blieben in der Regel unausgeführt.

25) In Deutschland war es namentlich die Schrift von Cella, über Verbrechen und Vergehen in Unzuchtsfällen (1786), welche der Anschauung Bahn brach, daß die einfache Unzucht, die nur als Laster auftritt, ohne die Rechte Anderer zu verletzen oder öffentliches Aergerniß zu erregen, nicht strafbar sei.

ausnahmsweise sind noch einzelne geschlechtliche Ausschweifungen, mit welchen keine Verletzung eines Rechtsguts verbunden ist, auch in den Fällen mit Strafe bedroht, in welchen weder von einer Verführung noch von einem öffentlichen Aergerniß die Rede sein kann [26]). Abgesehen von diesen Ausnahmen schreitet der Staat gegen geschlechtliche Unsittlichkeit, die nicht zugleich ein Rechtsgut, wie Freiheit oder Ehre anderer Personen, Familiengemeinschaft u. s. w., verletzt, nur aus polizeilichen Gründen ein. Doch sind es nicht blos Gründe der Sittenpolizei, die hierbei maßgebend sind. Es ist bekannt, daß die an dem Mark des Volkes zehrende Krankheit der Syphilis vor Allem durch die geschlechtlichen Ausschweifungen ihre weite Verbreitung gefunden hat. Hat nun auch der Staat nicht die Aufgabe, den Einzelnen vor den nachtheiligen Folgen, welche die Unsittlichkeit für ihn mit sich führt, zu schützen, so beschränkt sich doch die Krankheit nicht auf diejenigen, die sie sich durch eigene Ausschweifungen zugezogen haben. Sie kann in vielfach anderer Weise übertragen werden werden (besonders auch durch Ammen auf die Kinder), wie denn auch durch Vererbung die Krankheit ihre zerstörende Wirkung auf die kommenden Geschlechter ausübt. Mit der Sittenpolizei muß auf diesem Gebiet die Gesundheitspolizei Hand in Hand gehen.

1) Der Staat muß dafür Sorge tragen, daß das Sittlichkeitsgefühl der Bevölkerung und der öffentliche Anstand nicht durch Schaustellung von Unsittlichkeiten verletzt werde. Es werden deshalb diejenigen Personen mit Strafe bedroht,

a. welche durch unzüchtige Handlungen öffentlich Aergerniß geben (R.St.G.B. § 183);

b. diejenigen Personen, welche unzüchtige Schriften, Abbildungen oder Darstellungen verkaufen, vertheilen oder sonst verbreiten, oder an Orten, welche dem Publikum zugänglich sind, ausstellen, oder anschlagen (R.St.G.B. § 184).

c. Nicht nach dem Reichsstrafgesetzbuch, wohl aber nach der Gesetzgebung einzelner Staaten ist der Concubinat strafbar, wenn durch denselben öffentliches Aergerniß erregt wird [27]).

§ 9. 2) Der Staat hat der Verführung zur geschlechtlichen Unzucht entgegenzutreten nicht nur, wenn es sich um hinterlistige Verleitung zur Unzucht (R.St.G.B. § 179), um Verführung mit Verletzung besonderer Berufspflichten (R.St.G.B. § 174) oder um Verführung unbescholtener minderjähriger Mädchen (unter 16 Jahren, R.St.G.B. § 182) handelt, sondern auch, wenn die Verführung einen den Gemeininteressen gefährlichen Charakter annimmt. Der Staat hat nicht die Aufgabe, den Einzelnen sittlich zu machen und ihn vor jeder Verführung zur Unsittlichkeit zu schützen, aber er hat solchen Handlungen entgegenzutreten, welche geeignet sind, die das Familien- und Volksleben vergiftende Unsittlichkeit in weiten Kreisen zu verbreiten.

§ 10. a. Das Gesetz bedroht deshalb mit Recht die Kuppelei, d. h. die absichtliche Beförderung der Unzucht Anderer mit Strafe. Jedoch ist es sehr streitig, in welchem Umfang der Staat die Kuppelei für strafbar erklären soll, wie denn auch in den verschiedenen Staaten sehr verschiedene Bestimmungen hierüber bestehen. Während in Frankreich (Code pénal Art. 334) nur die gewohnheitsmäßige Kuppelei bestraft wird, wenn die Unzucht minderjähriger Personen befördert wird, sollen nach dem Reichsstrafgesetz (§ 180) diejenigen Personen wegen Kuppelei bestraft werden, welche gewohnheitsmäßig oder aus Eigennutz durch ihre Vermittlung oder durch Gewährung von Gelegenheit der Unzucht Vorschub leisten [28]). Hiernach ist denn auch das gewerbsmäßige Halten von lüderlichen Dirnen in öffentlichen Häusern (Bordellen) verboten und mit Strafe bedroht. Ob dieses sittenpolizeiliche Verbot sich aber mit den Anforderungen der Gesundheitspolizei vereinigen läßt, ist bestritten. Die Gesundheitspolizei, welche die Ausbreitung der Syphilis zu bekämpfen hat, vermag dieser ihrer Aufgabe nur gerecht zu werden, wenn sie alle Weiber, die gewerbsmäßig Unzucht treiben, einer strengen Controle unterwirft. Unzweifelhaft ist diese Controle leichter zu handhaben, wenn die gewerbsmäßige Unzucht, wenigstens in den großen Städten, in verhältnißmäßig wenige öffentliche Häuser verbannt ist und die Polizei jede gewerbsmäßige Unzucht außerhalb dieser Häuser aufs strengste zu unterdrücken sucht. Daß der Staat durch Duldung der öffentlichen Häuser seiner Aufgabe zuwider handle, ist nicht richtig, denn er hat nicht das Laster zu bekämpfen, wo und wie er kann [29]), sondern er hat nur der gemeingefährlichen Verbreitung der Unzucht entgegen zu wirken. Auch unterstützt er durch Duldung öffentlicher Häuser nicht das Laster, sondern er läßt dadurch nur diese Verführung zum Laster straflos, wie er so viele Verführungen zum Laster straflos läßt, weil aus ihrer Unterdrückung größere Nachtheile als Vortheile für das Gemeinwesen entspringen würden [30]). Verlangt die Gesundheitspolizei die Duldung und strenge Controlirung öffentlicher Häuser — eine Frage, auf die hier nicht näher einzugehen ist [31]) — so ist prinzipiell vom Standpunkt der Sittenpolizei aus dagegen kein Widerspruch zu erheben.

b. Die einfache geschlechtliche Unzucht wird von dem Staate nicht verboten. Wohl aber muß der Staat einschreiten gegen den gewerbsmäßigen Betrieb der Unzucht durch lüderliche Weiber. Denn hieraus entstehen sowohl für die Sittenpolizei, wie für die Gesundheitspolizei große Gefahren. Einerseits führt die gewerbsmäßige Unzucht zu gemeingefährlicher Verführung und zu Erregung öffentlichen Aergernisses, andererseits ist sie es vor Allem, welche die Verbreitung der Syphilis fördert. Das Reichsstrafgesetzbuch § 361 Ziff. 6 verbietet deshalb die gewerbsmäßige Unzucht von Frauenspersonen, die der polizeilichen Aufsicht nicht unterstellt sind, und bedroht diejenigen Frauenspersonen, welche wegen gewerbsmäßiger Unzucht einer polizeilichen Aufsicht unterstellt sind, mit Strafe, wenn sie

---

26) Zu diesen Ausnahmen gehört die Bestrafung der widernatürlichen Unzucht, welche zwischen Personen männlichen Geschlechts oder von Menschen mit Thieren begangen wird (R.St.G.B. § 175).

27) Württemberg: P.St.G. Art. 14; Baden: P.St.G.B. § 72; Bayern: Gesetz vom 20. März 1882; Hessen: P.St.G.B. Art. 211. In Preußen ist in den ältern Landestheilen das Zusammenleben von Personen, denen die Eheschließung wegen begangenen Ehebruchs verboten ist, nicht gestattet (Kab.Ordre v. 4. Oct. 1810); in Sachsen sollen die Polizeibehörden den Konkubinat überhaupt nicht zulassen (Ges. v. 8. Febr. 1834 § 34). Doch sind diese gesetzlichen Vorschriften nicht mit Androhung einer Strafe gegen die im Konkubinat lebenden Personen versehen. Die Polizeibehörde kann aber überall auf Grund ihrer allgemeinen Befugniß, die öffentliche Ordnung aufrecht zu erhalten, gegen das Zusammenleben im Konkubinat einschreiten, wenn dadurch ein öffentliches Aergerniß gegeben wird. (Siehe Preuß. Minist. Rescr. v. 11. April 1854 und Entscheid. des Ober-Verwaltungsgerichts VII, 370 u. ff.). — In Oestreich ist gegen den Konkubinat mit Polizeistrafe einzuschreiten, wenn durch Erregung eines öffentlichen Aergernisses nachtheilige Folgen in öffentlicher Beziehung zu befürchten stehen (V. v. 20. April 1854; Minist. V. v. 30. Sept. 1857). In Frankreich ist nur ein Ehemann auf Antrag der Ehefrau strafbar, der in der gemeinschaftlichen Wohnung eine Konkubine unterhalten hat (Code pénal Art. 339). — Vgl. Harburger in der Zeitschr. f. gesammte Strafrechtswissenschaft IV, 499 u. ff.

28) Ueber die sehr ungleichartigen Bestimmungen der früheren deutschen Landesstrafgesetze vgl. Berner, Lehrbuch des deutschen Strafrechts (11. Aufl.), S. 436.

29) Aus diesem Grund spricht sich Mohl (P.W. I, 625) prinzipiell gegen die Duldung von Bordellen aus.

30) Vgl. über diese Frage insbes. v. Oettingen, Moralstatistik (3. Aufl.), S. 183 u. ff., S. 243 u. ff. (mit reichen Literaturangaben). Derselbe spricht sich entschieden gegen die Duldung von Bordellen aus, „weil der Staat Alles, was die Unzucht unterstützt oder in versuchlicher Weise öffentlich zu fördern geeignet sei, mit polizeilicher Strenge zu unterdrücken habe“ (S. 191). Da der Staat aber das Uebel nicht auszurotten vermag, wie v. Oettingen selbst zugibt, so fragt es sich eben, ob in großen Städten durch Duldung und strenge Ueberwachung von Bordellen der öffentlichen Sittlichkeit nicht ein größerer Schutz gewährt werden kann, wie durch Unterdrückung derselben.

31) Vgl. Handbuch Th. III, Abh. V. (oben S. 813 u. f.). — Da, wo öffentliche Häuser geduldet werden, wie dies trotz § 180 des R.St.G.B.s noch in einigen deutschen Staaten der Fall ist, müssen dieselben der strengsten Ueberwachung unterworfen werden, nicht bloß im Interesse der Gesundheitspolizei, sondern vor Allem auch, um zu verhindern, daß dieselben nicht Schlupfwinkel für das Verbrechen werden. Sehr wichtig wäre es, den Prostituirten die Möglichkeit, sich aus den Händen der Kupplerinnen und Bordellwirthe zu befreien, zu erleichtern. Das stärkste Bedenken gegen die Duldung von öffentlichen Häusern besteht darin, daß den darin befindlichen Prostituirten der Rücktritt zu einem ehrbaren Leben in vielen Fällen fast unmöglich gemacht wird.

den zur Sicherheit der Gesundheit, der öffentlichen Ordnung und des öffentlichen Anstandes erlassenen polizeilichen Vorschriften zuwiderhandeln [32]). Die Aufgaben der Sittenpolizei bestehen demnach darin, die gewerbsmäßige Unzucht, die sich der polizeilichen Aufsicht zu entziehen sucht, zu unterdrücken und durch geeignete polizeiliche Vorschriften und deren Durchführung dafür Sorge zu tragen, daß das Laster nicht aus dem ihm zukommenden Dunkel heraustrete. Schwieriger sind die Aufgaben der Gesundheitspolizei, welche der Verbreitung der Syphilis durch die gewerbsmäßige Unzucht entgegenzuwirken hat [33]).

c. Besonderer polizeilicher Beaufsichtigung sind öffentliche Tanzbelustigungen zu unterwerfen, da dieselben häufig sowohl zur Verführung zur Unzucht wie auch zu Störungen der öffentlichen Ruhe und Ordnung Veranlassung geben [34]).

IV. Thierquälerei.

§ 11. Gegen Thierquälerei schreitet der Staat ein theils um der Verletzung des Sittlichkeitsgefühls der Bevölkerung durch Grausamkeit gegen Thiere vorzubeugen, theils um den Thieren selbst einen Schutz gegen unnöthige und deshalb unsittliche Quälereien zu verschaffen. Den ersteren Gesichtspunkt hält das Reichsstrafgesetzbuch (§ 360, Ziff. 13) fest, das denjenigen mit Strafe bedroht, der öffentlich oder in Aergerniß erregender Weise Thiere boshaft quält oder roh mißhandelt. Die Gesetzgebung einzelner Bundesstaaten dagegen geht weiter und gestattet, polizeiliche Vorschriften mit Strafandrohung zum Schutz von Thieren auch für solche Fälle zu erlassen, in welchen die Mißhandlung nicht öffentlich und nicht in Aergerniß erregender Weise stattfindet [35]).

In Frankreich erstreckt sich der strafrechtliche Schutz nur auf die Hausthiere (animaux domestiques). Das Gesetz vom 2. Juli 1850 bedroht denjenigen mit Strafe, der öffentlich und mißbräuchlich (abusivement) Hausthiere mißhandelt. In England ward schon im Jahre 1823 ein Gesetz gegen Thierquälerei erlassen. Die heute geltenden Gesetze sind von 1850 u. 1855 (12 und 13 Vict. ch. 92, 17 u. 18 Vict. ch. 60) und bedrohen jede Mißhandlung von Hausthieren mit Strafe (zu den Mißhandlungen rechnet das Gesetz auch die Hahnenkämpfe). Unter dem Einfluß einer ungesunden sentimentalen Bewegung ward im Jahre 1876 auch ein Gesetz gegen die wissenschaftlichen Versuche an lebenden Thieren (Vivisectionen) gegeben (39 u. 40 Vict. ch. 77). Danach sind schmerzhafte Experimente an lebenden Thieren nur denjenigen Personen gestattet, welche von dem Minister hierzu eine jeder Zeit widerrufliche Erlaubniß erhalten. Sie dürfen nur unter den von dem Gesetz aufgestellten Bedingungen vorgenommen werden. Auch kann der Minister bei Ertheilung der licence anderweitige Bedingungen nach seinem Ermessen hinzufügen. Die Bestrebungen, die darauf ausgehen, auch in Deutschland durch ein ähnliches Gesetz der wissenschaftlichen Forschung Fesseln anzulegen, sind bisher ohne Erfolg geblieben. — Am weitesten geht das Niederländische Strafgesetzbuch v. 3. März 1881, das in Art. 254 ganz allgemein jede Thierquälerei mit Gefängniß bis zu drei Monaten oder mit Geldbuße bis zu 120 Gulden bedroht. Ist die Thierquälerei öffentlich begangen worden, so kann höhere Strafe eintreten. Vgl. außerdem Art. 455.

32) Auf die nach § 361 Ziff. 6 verurtheilten Frauenspersonen kann auch die Bestimmung des § 362 (siehe oben S 913) zur Anwendung kommen.

33) Vgl. Handbuch Th. III, Abh. V.

34) Die Abhaltung öffentlicher Tanzunterhaltungen darf nur mit polizeilicher Erlaubniß stattfinden und die Veranstalter sind an die entweder allgemein durch polizeiliche Vorschrift festgestellten oder in jedem einzelnen Fall angeordneten Bedingungen gebunden. Preußen: V. v. 14. Novbr. 1859 und Minist.Rescr. v. 28. Novbr. 1859 und 26. April 1860; Bayern: P.St.G.B. Art. 32; Württemberg: P.St.G. Art. 17; Sachsen: Armenordnung v. 22. Oktbr. 1840, § 137; Baden: P.St.G.B. § 60; Hessen: P.St G. Art. 215 u. ff.

35) Vgl. Württemberg: P.St.G. Art. 7, Ziff. 2; Baden: P.St G.B. § 78; Sachsen: V. v. 4. April 1878 zur Verhütung von Thierquälereien beim Viehtransport; Hessen: V. v. 3. März 1873 über den Transport von Schlachtkälbern. — In den von dem Bundesrath getroffenen Bestimmungen über die Verladung und Beförderung von lebenden Thieren auf Eisenbahnen (Bekanntmachung des Reichskanzlers v. 13. Juli 1879) sind zum Schutze der Thiere gegen Mißhandlungen und unnöthige Grausamkeit Anordnungen getroffen sowohl über die Einrichtung der Ladeanlagen und die Beschaffenheit der Wagen, als über die Art der Verladung und der Beförderung. Den Bahnverwaltungen liegt zunächst die Pflicht ob, die Erfüllung der gegebenen Bestimmungen zu überwachen, in den einzelnen Staaten sind aber auch die Versender und Transportbegleiter wegen Zuwiderhandlungen gegen diese Bestimmungen mit Strafe bedroht.

VIII.

Unterrichtswesen.

Von

Ludwig Jolly.

I. Grundsätze und Ueberblick.

Mohl, P.W. 1 § 74—84, 90, 103 u. 107; Mohl, Politik II S. 7 ff.; Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht, 5. Aufl. II S. 460 ff.; Bluntschli's St.W. namentlich IV 593, VI 149 u. 367, IX 264, X 677; Rösler V. II § 262 ff.; Stein, V.L. VI (1883); Laveleye, L'instruction du peuple, Paris 1872; Revue internationale de l'enseignement, Paris (seit 1880).

§ 1. Neben dem Recht und der Pflicht der Eltern, für die geistige Erziehung der Kinder zu sorgen, kommt ein solches Recht und eine solche Pflicht den Gesammtheiten zu, welchen die Einzelnen angehören, nämlich dem Staate, der Gemeinde und der Kirche. Die Pflicht zur Beförderung der Jugendbildung haben diese Gemeinschaften, weil sie zur Verfolgung der die Einzelkraft übersteigenden Aufgaben der Einzelnen berufen sind und weil die Einzelnen nur in geringem Maß zur Ausbildung der Jugend befähigt sind [1]). Ein Recht zum Eingriff in die Erziehung haben sie, weil das Wohl der Gesammtheit durch die Art und das Maß der Entwicklung der Einzelnen bedingt ist.

Nach der heutzutage überwiegenden Auffassung ist der Staat die oberste der genannten Gemeinschaften, und es kommt daher ihm zu, die Rechte und Pflichten der Einzelnen, der Gemeinde, der Kirche und seine eigenen Rechte und Pflichten auf dem Gebiet des Bildungswesens festzustellen und gegenseitig abzugrenzen. Dabei kommen folgende Erwägungen in Betracht.

§ 2. Schulzwang oder allgemeine Schulpflicht ist die vom Staat oder der Gemeinde den Eltern auferlegte und mit Zwang durchgesetzte Pflicht, ihren Kindern den allgemein für nöthig gehaltenen Unterricht ertheilen zu lassen. Wenn, wie es zuweilen vorgekommen ist, die Erzieher verpflichtet werden, den Kindern einen gewissen Unterricht ertheilen zu lassen, ohne daß die öffentliche Meinung denselben für nothwendig hält, so liegt nur der Name des Schulzwangs vor. Es ist dann von den Steuerzahlern kein Geld für Schulhäuser und Lehrer zu erlangen, und die Kontrollorgane ignoriren die vorkommenden Gesetzesverletzungen.

Für den Schulzwang kann geltend gemacht werden, daß die Kinder berechtigt sind, die Gewährung der unentbehrlichen Bildung von ihren Eltern ebenso zu fordern, wie sie die leibliche Erziehung von denselben zu beanspruchen haben, daß die Kinder pflichtver-

1) Niemals ist eine bedeutende Veränderung oder eine wesentliche Verbesserung des nationalen Erziehungssystems durch die Privatindustrie erreicht worden. Es ist hierzu eine Uneigennützigkeit, eine Weite des Horizonts und eine Einheit und Konsequenz des Handelns nöthig, wie diese sie nie besitzt (Guizot).

gessene Eltern zur Erfüllung dieses Anspruchs nicht selbst zwingen können, und daß es das Recht und die Pflicht des Staates ist, seinen Angehörigen, welche berechtigte Forderungen mit eigener Kraft nicht durchzusetzen vermögen, mit seiner Macht zu Hülfe zu kommen. Ferner spricht für die Einrichtung, daß sie in mehreren Richtungen die Gesammtinteressen fördert. Sie erhöht die Möglichkeit, daß Jeder zu der Stellung in der Gesellschaft gelangt, welche seinen natürlichen Fähigkeiten entspricht und trägt dadurch zur Festigkeit der öffentlichen Ordnung bei. Sie vermehrt das geistige und damit auch das wirthschaftliche Nationalvermögen, und wirkt der Gefahr entgegen, daß Einzelne sich nicht selbst erhalten können und der Armenpflege zur Last fallen. Sie befördert endlich die Sittlichkeit, insofern geistige Bildung die beste Stütze der Moral ist.

Aber der Schulzwang verletzt auch wichtige Interessen. Die Bildung steigert die Genußfähigkeit und die Ansprüche an das Leben; diejenigen, deren Einkommen zur Befriedigung jener Ansprüche nicht ausreicht, werden unzufrieden und unglücklich. Sodann nöthigt die Einführung des Schulzwangs den Staat, entsprechende Unterrichtsgelegenheit zu beschaffen und also Mittel aufzuwenden, die damit anderen Bedürfnissen entzogen werden. Ferner hindert der Schulzwang die Eltern an der Verwerthung der Arbeitskraft der Kinder; wenn in Folge dessen die Kinder nicht, oder nicht genügend, ernährt werden können, bedeutet der Schulzwang die Nöthigung der Bürger, ein weniger dringendes Bedürfniß statt eines dringenderen zu befriedigen. Doch kommt gegen dieses Bedenken in Betracht, daß der Schulzwang mit der berechtigten Verwendung der Kinder zur Arbeit auch deren übermäßige und gesundheitsgefährliche Ausbeutung beschränkt, und daß die äußersten Nachtheile durch entsprechende Organisation der Arbeit und der Schule vermieden werden können, indem z. B. der Unterricht auf die für die Landwirthschaft wenig in Betracht kommende Winterszeit beschränkt und auf solche Tagesstunden gelegt wird, während deren die in industriellen Betrieben beschäftigten Kinder von diesen beurlaubt werden können; endlich muß der fragliche Nachtheil, wenn der Schulzwang erst längere Zeit besteht, von selbst geringer werden, da dann die Nichtverwendbarkeit der Kinder bei der Regulirung des Arbeitslohns und bei der Kinderzeugung bis zu einem gewissen Grad berücksichtigt wird.

Als letzter Nachtheil des Schulzwangs ist zu erwähnen, daß er durch die Hebung der unteren Klassen ihre Beherrschung durch die oberen erschwert. Er ist eine demokratische Einrichtung, durch deren Annahme ein aristokratisches Gemeinwesen sich als solches aufgibt [2]).

Aus diesem Grund verwirft insbesondere die katholische Kirche den Schulzwang. Die von ihrem Klerus über die Laien geführte Herrschaft ist durch Bildungsverschiedenheit bedingt und muß daher in dem Maß, wie diese verwischt wird, nothleiden. Doch kommt hier noch die weitere Erwägung hinzu, daß die katholischen Dogmen mit dem Inhalt der modernen Bildung in Widerspruch stehen; mit den Ergebnissen der naturwissenschaftlichen und der geschichtlichen Forschung und mit der Weltanschauung fast aller bedeutenden Geister sind viele katholische Glaubenssätze so unvereinbar, daß die Erweiterung des Kreises der Unterrichteten fast nothwendig die Zahl der Gläubigen vermindert.

Auf Religionsunterricht kann der Schulzwang nicht ausgedehnt werden, da dadurch die Gewissensfreiheit aufgehoben würde, welche verlangt, daß die Eltern nicht nur bestimmen können, in welcher Religion die Kinder unterrichtet werden sollen, sondern daß sie sich auch für eine Erziehung ohne Religion entscheiden können. Dagegen wird die Gewissensfreiheit nicht verletzt, wenn diejenigen Eltern, welche für ihre Kinder eine bestimmte Religion gewählt haben, vom Staat genöthigt werden, dieselben darin in gewisser

2) Als im englischen Oberhaus zum ersten Mal über einen den Volksschulen zu gewährenden Staatszuschuß berathen wurde, faßte ein Lord diesen Gedanken in die drastischen Worte: If a horse knew as much as a man, I would not be his rider.

Weise unterrichten zu lassen. Wenn es auch zunächst Sache der Kirchen ist, für die Ausbreitung ihrer Lehren zu sorgen, so kann ein solches Eingreifen des Staats doch mit dem Interesse, das er an der religiösen und sittlichen Bildung seiner Angehörigen hat, gerechtfertigt werden.

Eine Potenzirung des Schulzwangs ist die von der demokratischen Partei geforderte Zwangsschule, d. h. die Herstellung einer einzigen Elementarschule für die Kinder aller Klassen, auf die also beispielsweise auch die für die Gymnasien bestimmten Knaben angewiesen werden. Durch die gemeinsame Erziehung aller Kinder wird der für eine Republik besonders wichtige Gemeingeist gestärkt, und zugleich wird den Angehörigen der höheren Klassen die Erwerbung einer höheren, die Gleichheit durchbrechenden Bildung erschwert. Diesen Gründen läßt sich aber entgegenhalten, daß die höheren Klassen eine viel längere Zeit auf die geistige Erziehung zu verwenden vermögen, und also an der Erlangung einer höheren Bildung doch nicht verhindert werden können, und ferner ist die nicht zu beseitigende Vermögensverschiedenheit um so anstößiger, je weniger sie mit Bildungsverschiedenheit Hand in Hand geht.

Die Begrenzung der Schulpflicht kann entweder durch Feststellung des Lebensalters erfolgen, bis zu welchem sie besteht, oder durch Bezeichnung der Kenntnisse, welche in der Schule erworben werden müssen. Während das erste Verfahren die besseren Schüler länger an die Schule fesselt, als sie ihnen nützlich ist, spornt das andere alle Schüler und den Lehrer zu möglichster Ausnützung der Schulzeit an. Auf der anderen Seite kann aber gegen die Bemessung der Schulpflicht nach den Kenntnissen geltend gemacht werden, daß die zur Ermittlung der geforderten Bildung abzuhaltenden Prüfungen die bloß äußerliche Aneignung von der dauernden Erwerbung der Kenntnisse schwer zu unterscheiden vermögen, und daß dem subjektiven Ermessen der Examinatoren ein großer Spielraum zufällt, der zu ungleicher Behandlung der Prüflinge und zur Erniedrigung des Bildungsniveaus mißbraucht werden kann [3]).

§ 3. Lehr- oder Unterrichtsfreiheit kann überall nur innerhalb der der Meinungsäußerung überhaupt gezogenen Grenzen gewährt werden, so daß also Beleidigungen, Verleumdungen oder andere Delikte in der Form des Unterrichts so wenig begangen werden dürfen wie in anderen Formen. Außer dieser Beschränkung kommen weitere in Betracht, sofern es sich um die gewerbsmäßige oder für Jedermann stattfindende Ertheilung von Unterricht und namentlich um die Unterhaltung einer Unterrichtsanstalt handelt. In diesen Fällen wird durch den Unterricht eine viel stärkere Wirkung geäußert und zugleich ist die Anwendung von Beschränkungen leichter ausführbar als bei nur vereinzelter Unterrichtsertheilung, und es kommt daher staatliches Einschreiten in Frage, sowie der Unterricht das öffentliche Wohl gefährdet. Eine solche Gefährdung ist jedenfalls gegeben, wenn Lehrer einen vom Staat obligatorisch gemachten Unterricht ertheilen wollen, ohne die dazu erforderliche Befähigung zu besitzen. Sie kann ferner als vorhanden angenommen werden, wenn der Lehrer übel beleumundet ist, oder einem dem Staat feindlichen Vereine angehört (Jesuitenorden), oder wenn eine Lehranstalt von einer mit dem Staat im Streit befindlichen Kirche hergestellt werden will. Endlich kann auch in Betracht gezogen werden, daß Privatanstalten mehr als öffentliche von den oft unverständigen Wünschen der Eltern abhängen, schwerer im Stande sind, tüchtige Lehrer zu finden, und nothwendigen öffentlichen Anstalten die zur Existenz unentbehrliche Schülerzahl entziehen können. Diese Erwägungen können dazu führen, Privatschulen einen bestimmten Lehrplan vorzuschreiben, die ausschließliche Verwendung staatlich geprüfter Lehrer von ihnen

3) Vgl. Rümelin, Das Objekt des Schulzwangs, Zeitschr. f. d. ges. Staatswissensch. XXIV S. 311, und Reden und Aufsätze, Neue Folge S. 473; Mohl, Politik II S. 9; Jolly, Die französische Volksschule (1884) S. 71.

zu verlangen und ihre Eröffnung an Orten, wo staatliche Anstalten bestehen, zu verbieten.

Den staatlichen Beschränkungen der privaten Lehrthätigkeit korrespondiren Begünstigungen derselben durch die Gewährung von Unterstützungen und anderen Vortheilen, da die im öffentlichen Interesse gelegenen Einrichtungen unter Umständen auf diesem Wege besser oder billiger erreicht werden, als wenn sie vom Staat oder von der Gemeinde hergestellt werden. Es gilt dies insbesondere für Unterrichtsgebiete, auf denen noch die Erfahrung fehlt, und auf welchen daher die zu treffenden Einrichtungen den Charakter von Versuchen haben (höheres Mädchenschulwesen). Zur Anstellung von solchen sind Privatunternehmer wegen ihrer Unverantwortlichkeit und der durch das ökonomische Interesse veranlaßten Rührigkeit besser als der Staat befähigt.

Stärkere Beschränkungen als beim Privatunterricht finden naturgemäß bei der Lehrthätigkeit der vom Staat, der Gemeinde und der Kirche angestellten Lehrer Anwendung. Da diese Lehrer im Dienste der genannten Korporationen stehen, können und müssen ihnen alle Beschränkungen auferlegt werden, welche der Dienstherr den durch den Unterricht verfolgten Zwecken entsprechend findet. Das einzige Prinzip, das sich für die Regelung aufstellen läßt, ist das, daß sie um so eingehender sein muß, je elementarer der Unterricht ist, um welchen es sich handelt, um so zurückhaltender, je höher die Stufe ist, auf welcher er steht. Es beruht dies zunächst darauf, daß auf die Befriedigung von Massenbedürfnissen größere Sorgfalt verwendet werden muß, als auf die von kleineren Kreisen. Namentlich kann aber, je elementarer die Kenntnisse sind, welche zu lehren sind, um so genauer der Lehrstoff bezeichnet werden, um so weniger eine berechtigte Meinungsverschiedenheit über die zweckmäßigste Art seiner Mittheilung bestehen und um so weniger die Richtung der Begabung der Schüler in Betracht kommen. Je näher dagegen ein Lehrstoff an der Grenze des menschlichen Erkennens liegt, um so schwieriger ist die Bestimmung seines Inhalts und um so mehr fällt die Individualität der Lehrer und der Schüler ins Gewicht; es handelt sich hier nur noch zum Theil um die Mittheilung von Wissen, zum andern Theil um die Anleitung zu selbständigem Forschen. Für den Elementarunterricht können demgemäß nicht nur für jeden Jahreskurs der Schulen die Unterrichtsgegenstände und die Lehrziele festgestellt werden, sondern auch die jedem Unterrichtsgegenstand zu widmende Stundenzahl, die Lehrmethoden und die Lehrmittel. Für die höchsten Unterrichtsanstalten kann und darf dagegen nur im Allgemeinen das Lehrpensum jedes Lehrers und Zeit und Ort des Unterrichts bezeichnet werden, während bezüglich des spezielleren Inhalts und bezüglich der Art und des Umfangs der Behandlung ihm freie Hand gelassen werden muß. Die Lehrfreiheit bei diesen Anstalten findet, wie schon erwähnt, eine Grenze in der allgemeinen Rechtsordnung und ebenso selbstverständlich ist es, daß der Lehrer nicht die Gemeinschaft schädigen darf, in deren Auftrag er lehrt, und daß also der staatliche Lehrer nicht die Grundlagen des Staats, der kirchliche nicht die Dogmen seiner Kirche zum Gegenstand von Angriffen machen darf. Dagegen kann die Meinung der Behörden, daß eine Lehre irrthümlich sei, ein Einschreiten nicht rechtfertigen, da Niemand die Wahrheit besitzt und der Wissenschaftsbetrieb nur im Suchen nach Wahrheit besteht. Bezüglich der Schulen, deren Unterricht zwischen dem der Elementarschulen und der wissenschaftlichen Anstalten liegt, muß die obrigkeitliche Regelung naturgemäß die Mitte zwischen den beiden eben bezeichneten Extremen halten.

Die Beschränkungen der Lehrfreiheit beschränken zugleich die Lernfreiheit. Weitere Beengungen dieser Freiheit können z. B. durch das Verbot des Besuchs ausländischer Lehranstalten und durch die Ausschließung einzelner Stände von gewissen Schulen stattfinden. Während die erste Maßregel angemessen sein kann, wenn auf fremden Anstalten Lehren vorgetragen werden, die den inländischen Staat gefährden, würde die andere dem

von allen modernen Staaten angenommenen Grundsatz der Gleichheit aller Bürger widersprechen.

Weitergehende Beschränkungen der Lernfreiheit kommen für die Zöglinge öffentlicher Lehranstalten in Betracht. Ihnen kann naturgemäß jede Auflage gemacht werden, welche für die Erreichung des Anstaltszwecks nöthig ist. Während über die hiernach für die unteren und mittleren Schulen zu treffenden Bestimmungen im Wesentlichen Uebereinstimmung herrscht, gehen bezüglich der Zöglinge der wissenschaftlichen Unterrichtsanstalten die Ansichten auseinander. Die Einen wollen den Studierenden die Aufeinanderfolge der Kurse vorschreiben und das Aufsteigen von einem zum andern von dem in einer Prüfung erbrachten Nachweis abhängig machen, daß das bisherige Pensum erlernt ist. Die Andern verwerfen jede Festsetzung und wollen damit, zwar nicht formell aber thatsächlich, auch die Freiheit des Nichtlernens gewähren. Jeder dieser beiden Wege hat seine Vorzüge und seine Nachtheile. Beim Verzicht auf Beschränkungen können die Studirenden den Unterricht ganz nach Maßgabe ihrer Anlagen benützen, wodurch die Möglichkeit der Erreichung der höchsten denkbaren Ziele eröffnet wird; aber die Unverständigen und Willensschwachen, welche die Freiheit nicht zu gebrauchen wissen, erreichen dabei nicht einmal bescheidene Ziele. Die erwähnten Vorschriften erhöhen dagegen die Wahrscheinlichkeit, daß auch die weniger tüchtigen Studirenden die Anstalten mit Erfolg besuchen, lassen aber die Besten nicht soweit kommen, als es ihre Kräfte erlauben.

§ 4. Soweit die Privatindustrie weder aus eigenem Antrieb für gute Lehranstalten sorgt noch durch öffentliche Unterstützungen oder andere Vortheile dazu bewogen werden kann, müssen der Staat, die Ortsgemeinden und die Kommunalverbände ins Mittel treten. In welchem Umfang jede dieser Korporationen in Betracht kommt, ergeben folgende Erwägungen.

Die Schulen dienen in erster Linie den Verbänden, deren Jugend sie unterrichten, also die Elementarschulen den Gemeinden, die mittleren Schulen den Städten und Communalverbänden, die höchsten dem Staat. Daher entspricht es der Billigkeit, daß die Elementarschulen von den Gemeinden, die mittleren von den Städten und Kommunalverbänden und die höchsten als Staatsanstalten hergestellt werden.

Die Leistungsfähigkeit der Gemeinden ist aber überall sehr ungleich, und es können daher viele die für sie nothwendigen Schulen wenigstens nicht allein erstellen. Wenn in diesen Fällen mehrere Gemeinden sich verbinden, um gemeinschaftlich eine Schule zu unterhalten, so ist das nur ein Nothbehelf; denn eine Schule kann mehreren Gemeinden niemals dasselbe leisten, was jeder derselben eine eigene Schule leistet. Es ist daher wünschenswerth, daß in solchen Fällen mit Rücksicht auf das betheiligte allgemeinere Interesse der nächste Kommunalverband und eventuell der Staat das Fehlende zuschießt. Ebenso können Städte und Kommunalverbände unfähig sein, die für ihre Jugend nöthigen höheren Anstalten zu unterhalten, wodurch das Eintreten des Staates nothwendig wird.

Andererseits kann eine Schule höherer oder höchster Art neben dem Interesse des Kommunalverbands oder des Staats, dem sie zunächst dient, zugleich das der Stadt in welcher sie sich befindet, in solchem Maße befördern, daß es der Billigkeit entspricht, daß diese zu den Schulkosten Beiträge leistet.

Neben den angeführten Billigkeitserwägungen kann für die Ueberlassung der niederen und mittleren Schulen an die Gemeinden und Kommunalverbände noch weiter geltend gemacht werden, daß die durch Erweiterung der kommunalen Kompetenz zu erreichende Beschränkung der staatlichen Zuständigkeit das sicherste Mittel zur Mäßigung der Kämpfe um die Staatsgewalt ist, und daß durch das fragliche Verfahren das Verständniß und die Opferwilligkeit der Gemeinden (und ebenso der Kommunalverbände) für die Schulen geübt und entwickelt wird, — was deshalb von Werth ist, weil die Bürger der Gemeinden

die Eltern der zu unterrichtenden Kinder sind, deren Theilnahme und Einsicht die Hauptbedingung für den Erfolg der Schulen ist.

Andererseits ist zu beachten, daß unter Umständen in den Gemeinden das Verständniß für das Schulwesen so gering ist, daß seine Ueberlassung an dieselben gleichbedeutend mit Vernachlässigung ist, und ferner kann in dem noch nirgends ausgefochtenen Kampf der weltlichen und der geistlichen Gewalt um die Schule, die Gemeinde sich nicht mit demselben Erfolge gegen die Kirche wehren wie der mächtigere Staat[4]).

Die gemeindliche Schulverwaltung bedarf staatlicher Regelung und Beaufsichtigung, theils weil die Schule die staatlichen Interessen berührt, theils weil die Gemeindebehörden in kleineren Gemeinden zur Ueberwachung der Lehrer unfähig sind, theils endlich weil viele gemeindliche Schulen vom Staat subventionirt werden müssen. Es kann sogar zweckmäßig sein, daß der Staat einzelne Akte der Schulverwaltung ganz an sich nimmt, wie z. B. der Ernennung der Lehrer für die ländlichen Elementar- und für die städtischen Mittelschulen, da die Gemeinden hierfür in der Regel schlecht befähigt sind[5]).

§ 5. Für die *Deckung der für die öffentlichen Schulen entstehenden Kosten* ergeben sich verschiedene Prinzipien je nach den Gesichtspunkten, von denen man ausgeht. Wenn man von der Förderung des öffentlichen Wohls durch die Schulen ausgeht, oder wenn man die Schulen als Einrichtungen zur Befriedigung von Bedürfnissen ansieht, welche die Einzelnen durch eigene Kraft nicht zu befriedigen vermögen, so gelangt man zur Deckung der Schulkosten aus öffentlichen Mitteln; wenn man nur die Befriedigung des Privatinteresses der Schüler durch die öffentlichen Schulen ins Auge faßt, erscheint die Bestreitung der Schulausgaben durch Beiträge der Schüler, also durch *Schulgeld*, als der richtige Weg; die gleichzeitige Beachtung beider Gesichtspunkte führt endlich zu einem gemischten Verfahren.

Beim Ausgehen vom Einzelinteresse und der dadurch bedingten Erhebung von Schulgeld entsteht die Frage, wie die Zahlungsunfähigen zu behandeln sind. Da die dem Prinzip entsprechende Ausschließung vom Schulbesuch nicht möglich ist, kann das Schulgeld für sie nur entweder nachgelassen oder von der öffentlichen Armenpflege übernommen werden. Bei dem ersteren Verfahren wird das Privatinteresse am Unterricht völlig ignorirt. Bei dem letzteren Weg wird es zwar insofern mißachtet, als die Kosten aus öffentlichen Mitteln bestritten werden, insofern aber betont, als die öffentliche Armenpflege die Befriedigung von Bedürfnissen bezweckt, welche prinzipiell von den Einzelnen zu bestreiten sind. Der letztere Weg ist also grundsätzlich der richtigere. Doch kann er nur betreten werden, soweit es sich um Schulgeld für Elementarschulen handelt, da die Armenpflege nur dringende Bedürfnisse befriedigen kann, zu welchen der Besuch von höheren Anstalten nicht gehört.

Je höher der Unterricht einer Schule ist, um so größer ist neben dem allgemeinen Interesse an seiner Ertheilung das der Schüler, die ihn empfangen, und um so berechtigter ist daher die Erhebung von Schulgeld. Je elementareren Unterricht dagegen eine Schule ertheilt, um so mehr tritt umgekehrt das Privatinteresse der Schüler in den Hintergrund, und um so eher kann folglich der Verzicht auf Schulgeld oder die Befreiung der Zahlungsunfähigen oder doch die Bestreitung des Schulgelds für diese durch die öffentliche Armenpflege in Frage kommen. Doch ist auch beim elementarsten Unterricht der Privatvortheil noch ein so erheblicher, daß die Befreiung der Interessenten von Beiträgen das Gefühl derselben, für ihre persönlichen Bedürfnisse verantwortlich zu sein, überhaupt verwirren muß. Zugleich spricht gegen den Verzicht auf Schulgeld, daß der unentgeltliche Unterricht wie alles umsonst Gebotene von den Eltern und den Kindern weniger wie bezahlter geschätzt und daher weniger durch häuslichen Fleiß der Schüler und durch Ueberwachung der Schule durch die Eltern unterstützt wird.

4) Aus der gleichen Erwägung empfiehlt es sich die lokale Aufsicht über die Schule nicht einer Vertretung der Familienväter zu übertragen, die leicht zu beeinflussen ist, sondern der ordentlichen Gemeindebehörde, die durch den Umfang ihrer Kompetenz eine gewisse Widerstandsfähigkeit besitzt, oder einer Deputation der Gemeindebehörde, die sich auf die Autorität dieser stützen kann.

5) Da die Gemeindebehörden an den genannten Anstalten nur in großen Zwischenräumen Stellen zu besetzen haben, sind sie nicht so gut wie die Staatsbehörden über die Verhältnisse der Bewerber unterrichtet und finden daher oft nicht den für ihre Bedürfnisse geeignetsten Mann heraus; indem in Folge dessen in erheblichem Maß der Zufall über das Vorrücken auf bessere Stellen entscheidet, geht die durch einheitliche gerechte Ernennung zu erreichende Anspornung des Ehrgeizes der Lehrer verloren. Ferner fehlt bei gemeindlicher Ernennung das werthvolle Disziplinarmittel der Versetzung, und ländliche Gemeindebehörden lassen sich bei der Wahl leicht von anderen als sachlichen Erwägungen leiten.

Man kann daher auch bei den Elementarschulen zum Absehen von Schulgeld nur aus außerhalb der Sache liegenden Gründen kommen, von welchen folgende zu erwähnen sind.

Wenn bei den höheren vorzugsweise den oberen Klassen dienenden Schulen eine zu kleine Quote der Kosten durch Schulgeld gedeckt wird, kann durch die Aufhebung des Schulgelds bei den Elementarschulen die entsprechende Ausgleichung zwischen der Belastung der oberen und der unteren Klassen erreicht werden. Allerdings befreit die Aufhebung des Elementarschulgelds zugleich mit den unteren auch die oberen Stände von demselben; sie ist aber insofern eine Begünstigung der Armen, als das Schulgeld diesen eine stärkere Quote ihres Einkommens nimmt als den Wohlhabenden. Ferner kann sich der Verzicht auf Schulgeld empfehlen, weil wegen der ungleichen Vertheilung des Nationalvermögens eine Begünstigung der ärmeren Klassen auf Kosten der Besitzenden angezeigt ist. Sodann kann die durch die Unentgeltlichkeit des öffentlichen Unterrichts zu erreichende Beeinträchtigung des Privatunterrichts erwünscht sein. Endlich kann da, wo Schulzwang besteht und in Folge dessen das Schulgeld den Charakter einer Zwangsleistung und Verwandtschaft mit einer Steuer hat, seine Erhebung mit solchen Härten für die Pflichtigen verbunden sein, daß deshalb seine Ersetzung durch eine für die Einzelnen bequemere Finanzquelle wünschenswerth ist.

Der Schulzwang als solcher ist natürlich kein Grund zum Absehen von Schulgeld, da er nicht im Interesse des Staats geübt wird, sondern die Erfüllung einer den Eltern schon von Natur gegen die Kinder obliegenden Pflicht erzwingt[6]).

§ 6. Die Jugend bedarf nach Maßgabe der menschlichen Natur einerseits der weltlichen Ausbildung, d. h. der Ausrüstung mit nützlichen Kenntnissen und Fertigkeiten und der Uebung des Verstands und Geschmacks, andererseits der religiösen Ausbildung, d. h. der Belehrung über Gott. Beide Arten des Unterrichts müssen neben dem nächsten Zweck die Richtung des Willens auf das Gute verfolgen. Während die Pflege der weltlichen Bildung die Aufgabe des *Staats* (mit den Gemeinden) ist, kommt die Pflege der religiösen Bildung der *Kirche* zu. Da die beiden Organismen die gleichen Schüler haben, muß ihr Verhältniß zu einander geordnet werden.

Da der Staat keinen Religionsunterricht geben, die Kirche aber so gut wie jeder Private Anstalten zur Ertheilung weltlichen Unterrichts einrichten kann, liegt es am nächsten, der Kirche das Schulwesen ganz zu überlassen, so daß sie gleichzeitig den religiösen und den weltlichen Unterricht ertheilt. Diese Einrichtung war auch überall die erste, und ist, solange die weltliche Bildung von geringer Ausdehnung und Bedeutung ist, nicht anfechtbar.

Sie wird aber unzureichend sowie die weltliche Bildung sich entwickelt. Denn da diese für die Kirche Nebensache ist, behandelt sie sie als solche und befriedigt sich mit ungenügenden Ergebnissen. In Staaten mit verschiedenen Kirchen kommt ferner in Betracht,

6) Das Schulgeld ist nicht für den Lehrer, sondern für den Unternehmer der Schule zu erheben, da durch seine wechselnde Höhe der kleine Haushalt des ersteren viel leichter in Unordnung gebracht wird, als der große des letzteren.

daß durch die Trennung der Konfessionen beim Unterricht die Verbindungen verloren gehen, die durch den Besuch der gleichen Schule unter den Angehörigen verschiedener Konfessionen begründet werden können, und daß also der konfessionelle Gegensatz geschärft und die nationale Einheit gefährdet wird. Der katholischen Kirche gegenüber fällt endlich auch noch deren feindliche Stellung zum modernen Staat in's Gewicht. Die katholische Kirche bekämpft den Staat, weil er sich von ihrer Herrschaft emancipirt hat, und würde, wenn ihr die Schule überlassen würde, die Schüler lehren, daß sie dem Staat übergeordnet und allein seligmachend ist und womöglich Generationen erziehen, die neue Glaubenskriege für ihre höchste Aufgabe hielten[7]). Der Staat kann sich deshalb in der Fürsorge für die Jugendbildung von der katholischen Kirche nicht nur nicht vertreten lassen, sondern ihr nicht einmal in gleichem Umfang wie anderen Personen die Unterhaltung von Schulen neben den seinigen gestatten.

Da der moderne Staat die Fürsorge für die Verbreitung der weltlichen Bildung nicht der Kirche überlassen kann, muß er selbst mit den Gemeinden Schulen ins Leben rufen und bezüglich der Ertheilung des Religionsunterrichts einen von drei Wegen einschlagen. Er läßt die Kinder in seinen Anstalten durch seine Lehrer in der von ihren Eltern bekannten Religion unterrichten, oder er läßt die Kinder durch seine Lehrer nur in den allen Religionen gemeinsamen Sätzen unterweisen[8]), oder er überläßt lediglich den Kirchen die Fürsorge für Religionsunterricht.

Die beiden zuletzt genannten Verfahren haben für den Staat den Vortheil, daß sie alle Konflikte zwischen Staat und Kirche und zwischen Lehrern und Geistlichen abschneiden, und durch die Konzentrirung der Schule auf ihr weltliches Ziel die beste Gewähr für dessen Erreichung leisten. Um so weniger entsprechen sie den Interessen der Kirche. Durch das an letzter Stelle erwähnte Verfahren wird die Kirche ganz auf ihre eigenen Kräfte ange-

7) Papst Pius IX hat in der bekannten Enciclica Quanta cura (vom 8. Dez. 1864) und in dem beigegebenen Syllabus complectens praecipuos nostrae aetatis errores unter andern folgende Sätze als Irrlehren bezeichnet: 15. Liberum cuique homini est eam amplecti ac profiteri religionem quam rationis lumine quis ductus veram putaverit. 24. Ecclesia vis inferendae potestatem non habet neque potestatem ullam temporalem directam vel indirectam. 62. Observandum est principium quod vocant de »noninterventu.« 77. Aetate hac nostra non amplius expedit, religionem catholicam haberi tamquam unicam status religionem, ceteris quibuscunque cultibus exclusis. 78. Hinc laudabiliter in quibusdam catholici nominis regionibus lege cautum est, ut hominibus illuc immigrantibus liceat publicum proprii cujusque cultus exercitium habere.

8) Dieses System wurde zuerst in den Niederlanden eingeführt. Da auf diesen Staat unten nicht eingegangen werden kann, mag hier erwähnt werden, daß schon die zum Schulgesetz vom 3. April 1806 gehörende Verordnung A bestimmt: „Art. 22. Der Unterricht soll so eingerichtet werden, daß sich mit der Aneignung der geeigneten nützlichen Kenntnisse zugleich die geistigen Fähigkeiten entwickeln und die Schüler zur Uebung aller gesellschaftlichen und christlichen Tugenden vorbereitet werden. Art 23. Es werden Maßregeln getroffen, damit die Schüler nicht ohne Unterricht in den Dogmen des Religionsbekenntnisses bleiben, welchem sie angehören. Für diesen Theil des Unterrichts hat jedoch der Lehrer nicht zu sorgen." Der Gedanke wurde schärfer präcisirt durch das Volksschulgesetz vom 13. Aug. 1857, welches bei Aufzählung der Unterrichtsfächer die Religionslehre unerwähnt läßt und in Art. 23 ausspricht: „Der Schulunterricht bezweckt neben dem Lehren passender und nützlicher Kenntnisse die Entwicklung der Verstandeskräfte der Kinder und deren Erziehung zu allen christlichen und gesellschaftlichen Tugenden. Der Lehrer enthält sich, etwas zu lehren, was mit der den religiösen Anschauungen Andersdenkender schuldigen Achtung in Widerspruch steht. Die Ertheilung von Religionsunterricht wird den Kirchen überlassen. Hierzu können die Schullokale außerhalb der Schulstunden für die die Schulen besuchenden Kinder zur Verfügung gestellt werden." Das jetzt geltende Gesetz v. 17. Aug. 1878 läßt gleichfalls die Religionslehre bei der Aufzählung der Unterrichtsgegenstände unerwähnt und bestimmt in Art. 22: „Bei der Regelung der Schulzeiten wird durch Freilassung von ausdrücklich bezeichneten Stunden dafür gesorgt, daß die die Schule besuchenden Kinder von Religionslehrern Religionsunterricht erhalten können. Unter den von Bürgermeister und Schöffen im Einvernehmen mit dem Distriktsschulaufseher zu bestimmenden Bedingungen werden die Schullokale, wenn nöthig geheizt und erleuchtet, für diesen Religionsunterricht zur Verfügung gestellt." Vgl. *Lauer*, Die Entwicklung des Niederländischen Volksschulwesens, 1885. — Ueber die jetzt in Frankreich und England bestehenden ähnlichen Einrichtungen s. u.

wiesen, und die Ertheilung von abstraktem Religionsunterricht, der sich nur in platten oder den Kindern unverständlichen Allgemeinheiten bewegen kann, läßt der Kirche kaum weniger als Alles zu thun übrig. Die Herstellung genügender Unterrichtseinrichtungen ist aber für die Kirche fast unmöglich. Die gottesdienstlichen Gebäude sind wenigstens im Winter für die Vereinigung der Kinder kaum brauchbar, die Menge von Geistlichen, wie sie zur Ertheilung des ganzen religiösen Jugendunterrichts erforderlich ist, ist kaum aufzutreiben, und endlich muß den Kindern neben dem umfangreichen und vielleicht obligatorischen Unterricht des weltlichen Lehrers, der seltene und fakultative des Geistlichen als unwichtige Nebensache erscheinen, auf die kein großer Fleiß verwendet zu werden braucht.

Daher entspricht den kirchlichen Interessen nur die Ertheilung von konfessionellem Religionsunterricht durch die von der Kirche approbirten Lehrer des Staats in dessen Schulen. Und diese Ordnung hat, wenn sie den Staat in verschiedenen Beziehungen beschwert, doch auch für diesen ihr Gutes. Ohne den Glauben an eine Vergeltung im Jenseits will Jedermann in dieser Welt genießen, und die von den irdischen Gütern Ausgeschlossenen lehnen sich gegen die sie benachtheiligende Ordnung auf und suchen sich ihren Antheil mit Gewalt zu verschaffen. Der religiöse Glaube erleichtert also die Aufrechthaltung der öffentlichen Ordnung, und der Staat befördert somit, wenn er die religiöse Erziehung der Jugend unterstützt, seine eigenen Interessen. Außerdem kann für die fragliche Einrichtung geltend gemacht werden, daß in den Landgemeinden der Geistliche der einzige dem Lehrer an Bildung überlegene und daher zur Schulinspektion geeignete Mann ist, und daß also der Staat, der durch die Einführung von Religionsunterricht in seinen Schulen der Kirche das Recht auf Ueberwachung derselben gewährt, nichts thut, was sich nicht auch sonst empföhle.

Wenn die staatlichen oder gemeindlichen Schulen zugleich für die religiöse Erziehung sorgen sollen, muß da, wo die Schüler sämmtlich oder überwiegend derselben Religion angehören, der Unterricht natürlich in dieser ertheilt und daher das Lehrerpersonal diesem Bekenntniß entnommen werden. Wo die Schüler konfessionell in erheblicherem Maße gemischt sind, öffnen sich aber bezüglich der Fürsorge für den Religionsunterricht und der Auswahl der Lehrer zwei Wege. Entweder stellt der Staat für jede im Schulbezirk vorhandene Konfession in derselben Weise wie in ungemischten Gemeinden Schulen mit Religionsunterricht und Lehrern nur dieses Bekenntnisses her (*konfessionelle Schulen*), oder er ignorirt bei der Organisation der Schulen die Konfession der Schüler und berücksichtigt sie bei der Auswahl der Lehrer nur so weit, daß sie den Schülern den Religionsunterricht ertheilen können (*Simultanschulen*).

Jeder dieser beiden Wege hat seine Vorzüge und seine Nachtheile. Während in der Simultanschule Religionsunterricht nur in besonderen Stunden ertheilt werden kann und im übrigen Unterricht von jeder Berührung andrer als gemeingültiger Wahrheiten abgesehen werden muß, ergibt sich in der konfessionellen Schule für die religiöse Erziehung ein viel breiterer Raum. Es kann bei der Behandlung aller Fächer auf religiöse Lehren Bezug genommen und eingegangen und auch den Lehrmitteln ein konfessioneller Charakter gegeben werden. Ferner werden Gefährdungen des Glaubens der Schüler durch die Lehrer unmöglich, und durch die Vertiefung der religiösen Bildung wird zugleich die sittliche gehoben. Andrerseits gibt aber der religiöse Charakter des ganzen Unterrichts den Kirchen ein Argument für ihren Anspruch nicht nur den Religionsunterricht zu leiten, sondern an der Leitung der Schule überhaupt theilzunehmen, worauf der Staat nicht eingehen kann, da dadurch die Erreichung der von ihm durch die Schule erstrebten Zwecke gefährdet wird. Sodann schärft die Einrichtung in ähnlicher Weise wie die gänzliche Ueberlassung des Schulwesens an die Kirchen die konfessionellen Gegensätze und nöthigt ferner die schwach vertretenen Konfessionen, für welche eigene Schulen nicht errichtet werden können, Anstalten

zu besuchen, die in einem ihnen fremden Geist unterrichten. Freilich kann der Staat zur Beschränkung dieses Nachtheils den Lehrern Angriffe auf den Glauben andrer Konfessionen untersagen und wird, wenn Schulzwang besteht, auch Alles, was Aergerniß geben kann, verbieten, da dieser sonst zum Gewissenszwang würde. Aber je besser der Staat in dieser Richtung sorgt, um so mehr nähert sich die konfessionelle Schule der Simultanschule und verliert die ihr eigenthümlichen Vortheile. Endlich beeinträchtigt das konfessionelle Princip je nachdem entweder die Gleichberechtigung der Konfessionen, oder den Erfolg des Unterrichts, oder die Finanzen. Denn Gemeinden, welche mit normaler Anstrengung ihrer finanziellen Kraft bei Absehen von der Konfession der Schüler eine allen Bedürfnissen genügende Zahl von Lehrern oder Schulen unterhalten können, können bei Annahme des konfessionellen Princips entweder nur eine auf die Majorität berechnete Schule herstellen — wodurch die Minorität zurückgesetzt wird, — oder sie müssen sich mit andern Gemeinden zu gemeinsamer Unterhaltung von Schulen verbinden, oder müssen die Abtheilung der Kinder nach dem Lebensalter und Geschlecht beschränken — wodurch der Unterricht benachtheiligt wird. Wollen diese Nachtheile vermieden werden, so werden die Finanzen schwerer belastet.

Aus diesen Gründen ist, soweit es sich um Elementarschulen handelt, jedenfalls wenigstens in den erheblicher gemischten kleinen und wenig leistungsfähigen Gemeinden die Simultanschule vorzuziehen, und in diesen wegen der mit der Entwicklung des Verkehrs Hand in Hand gehenden Zunahme der konfessionellen Mischung stetig auszubreiten. Bei staatlichen Mittel- und Hochschulen ist die konfessionelle Organisation schlechthin verwerflich, theils weil bei diesen Anstalten mit Rücksicht auf das Alter der Schüler die sittliche Erziehung nur eine untergeordnete Rolle spielen kann, theils weil die Kostspieligkeit dieser Anstalten zur Beschränkung ihrer Zahl nöthigt, theils wegen der an ihren Sitzen — größeren Städten — fast immer vorhandenen starken konfessionellen Mischung. Die von der katholischen Kirche durch die konfessionelle Organisation mitbezweckte Beschränkung der weltlichen Bildung auf den Gebieten, auf welchen die Kirche und die Wissenschaft sich widersprechen, kann natürlich die Einrichtung dem Staat am allerwenigsten empfehlen [9]).

§ 7. Die Schulen der modernen Staaten zerfallen in *Elementar-*, *Mittel-* und *Hochschulen*, wobei unter Elementarschulen die auf Mittheilung der Elemente der sittlichen und intellektuellen Bildung abzielenden, unter Hochschulen die dem specifisch wissenschaftlichen oder höheren künstlerischen Unterricht dienenden Anstalten und unter Mittelschulen (oder höheren Schulen) alle übrigen verstanden werden. Häufig werden bei dieser Eintheilung die unmittelbar einem bestimmten Beruf dienenden Anstalten (Fachschulen) und also auch die Kunstschulen nicht mitbegriffen.

Der Umfang des Unterrichts der *Elementarschule* wird durch die Zeit bestimmt, welche die Kinder der untersten Stände der Schule widmen können, und die Elementarschule ist daher zunächst insofern Volksschule als sie nach den Bedürfnissen der untersten Klassen eingerichtet wird. Sie fällt unter diesen Begriff aber auch insofern, als die von ihr vermittelte Bildung vom ganzen Volke erworben wird. Mit Rücksicht auf die grundlegende Bedeutung ihres Unterrichts muß er für die beiden Geschlechter der gleiche sein, und die Herstellung besonderer Anstalten oder Klassen für jedes derselben ist nur so

9) Wie bei einem gewissen Maß von konfessioneller Mischung der Bevölkerung die Simultanschule der konfessionellen vorzuziehen ist, so kann bei weiterer Steigerung jener Mischung wie sie in Ländern mit starker Sektenbildung (England, Nordamerika) eintritt, der Ausschluß des konfessionellen Religionsunterrichts aus den Schulen unvermeidlich werden. Wenn sich die Gemeinden unter eine Vielzahl von Bekenntnissen theilen, vielleicht unter so viele, daß trotz der Auswahl der Lehrer aus verschiedenen Kirchen sie nur einem Theil der Kinder Religionsunterricht ertheilen können, wird wegen der Gleichberechtigung der Konfessionen und wegen der Unmöglichkeit, daß der Staat sich mit einer größeren Zahl von Kirchen über die Schulverwaltung verständigt, die Ertheilung von konfessionellem Religionsunterricht in den staatlichen Schulen unausführbar und der konfessionslose Religions- und Moralunterricht das einzig Mögliche.

weit nöthig, als die Sittlichkeit dies erfordert [10]).

Da der Unterricht nicht vor der Vollendung des fünften oder sechsten Lebensjahres begonnen werden kann, in den ärmeren Klassen aber viele Eltern sich der Erziehung der Kinder bis zur Erreichung dieses Lebensalters in genügendem Maß nicht widmen können, werden als Vorstufe der Volksschule *Kleinkinderschulen* organisirt, welche die Kinder etwa vom dritten Lebensjahre bis zur Erreichung des Volksschulalters aufnehmen, und weniger die Mittheilung von Kenntnissen, als die Uebung und Schärfung der Sinne und des Verstands, die Anleitung des Willens und die Gewöhnung an gute Sitten sich zur Aufgabe machen.

Die Kinder der unteren Stände können während der nächsten auf den Uebertritt aus der Volksschule in den Beruf folgenden Jahre i. d. R. noch einige Stunden wöchentlich, namentlich Sonntags und Abends, Unterricht nehmen. Bei Mädchen ist dies wegen der Unregelmäßigkeit ihrer vorzugsweise in häuslichen Diensten bestehenden Arbeit schwieriger, zugleich aber auch wegen der Art ihrer Lebensaufgabe weniger wichtig als bei Knaben. Der Ausnützung der bezeichneten Zeit dienen die *Fortbildungsschulen*, welche sich die Befestigung der Volksschulkenntnisse, manchmal auch die Mittheilung der Elemente der Berufsbildung der Schüler zur Aufgabe machen.

Wenn es auch als Ideal erscheint, daß die durch ihre äußeren Verhältnisse und ihre Begabung zu den höchsten Lebensstellungen berufenen Männer sich in jeder Wissenschaft und Kunst bis an deren Grenzen unterrichten, so macht doch auch bei ihnen die Beschränktheit der menschlichen Natur und die Werthlosigkeit oberflächlicher Bildung die Konzentration auf eine einzelne Wissenschaft oder Kunst nothwendig. Um diejenigen Jünglinge, welche eine solche Ausbildung wählen, zur Aneignung des erkorenen Wissenszweigs zu führen, bestehen Lehranstalten, an welchen Männer, die zugleich der Pflege der Wissenschaft obliegen, nicht nur das für die höheren Berufe unmittelbar nothwendige Wissen lehren, sondern die Wissenschaften erschöpfend darstellen und zu wissenschaftlichem Forschen anleiten. Während einige Staaten besondere Anstalten für die einzelnen Wissenskomplexe unterhalten, legen die andern Gewicht darauf, daß die Zusammenfassung des ganzen wissenschaftlichen Unterrichts sowohl den Lehrern als den Schülern ermöglicht, neben der zur Hauptaufgabe gewählten Wissenschaft auch die übrigen mindestens in ihren Resultaten zu verfolgen und sich dadurch der idealen Universalität der geistigen Bildung wenigstens anzunähern, und unterhalten daher *Universitäten*.

Der erfolgreiche Betrieb der wissenschaftlichen Studien setzt bei dem Umfang, welchen das Wissen erlangt hat, eine Vorbereitung voraus, für welche weitere Schulen nothwendig sind. Da dieselben ihren Zweck um so leichter und vollkommener erreichen, in je früherem Lebensalter der Eintritt in sie erfolgt, sind sie häufig so organisirt, daß sie den Schülern den Anfang der höheren Bildung in Verbindung mit dem späteren Theil der Elementarbildung gewähren und daher die Knaben schon mit oder bald nach dem Beginn des Schulalters aufnehmen. Während die Verschiedenheit der Wissenschaften, auf deren Verfolgung die Mittelschulen vorbereiten, die Herstellung verschiedener Arten solcher Anstalten als wünschenswerth erscheinen läßt, fördert die Einheitsschule das gegenseitige Sichverstehen und die Einigkeit der Angehörigen der gebildeten Klassen. Thatsächlich war bis zum Anfange dieses Jahrhunderts das hauptsächlich in den klassischen Sprachen und Literaturen unterrichtende *Gymnasium* überall die einzige Mittelschule; seitdem hat sich in den vor-

10) Ueber den Umfang, in welchem die Sittlichkeit die Trennung der Geschlechter wünschenswerth macht, gehen die Auffassungen der verschiedenen Nationen weit aus einander. Während die romanischen Völker schon bei den jüngsten Altersklassen auf Trennung bedacht sind, halten die germanischen Nationen sie nur in den oberen Klassen für nöthig, und in Nordamerika wird ganz davon abgesehen.

zugsweise in Mathematik, Naturwissenschaften und neueren Sprachen unterrichtenden Realschulen eine weitere Art entwickelt.

Der Unterricht der Gymnasien und Realschulen dient auch solchen Schülern, welche einen wissenschaftliche Studien nicht erfordernden Beruf ergreifen wollen. Für die Kandidaten vieler solcher Berufe sind aber weitere Bildungsanstalten erforderlich, welche je nach den Verhältnissen nur auf einen einzelnen Beruf oder auf eine Mehrzahl verwandter Berufe vorbereiten (Fachschulen). Es gehören hierher z. B. die technischen Schulen, Militärbildungsanstalten, Schullehrerseminare, Landwirthschaftsschulen u. s. w.

In dem Lebensalter, in welchem die höheren Schulen besucht werden, können die beiden Geschlechter nicht mehr gemeinsam unterrichtet werden. Da zugleich die Unterrichtsbedürfnisse des weiblichen Geschlechts mit Rücksicht auf dessen Lebensaufgabe von denen des männlichen verschieden sind, bestehen besondere höhere Bildungsanstalten für Mädchen, welche wie die für Knaben in solche für specielle Bedürfnisse (Frauenarbeits-, Krankenpflege-, Haushaltungsschulen u. s. w.) und in allgemeine Bildungsanstalten zerfallen. Weil für die Hauptaufgabe der Frau, die Sorge für die Familie, die Vorbildung überwiegend im Haus erfolgen muß, und die Mädchen der Schule nur eine geringere Zahl von Jahren widmen können als die jungen Männer, steht das Mädchenschulwesen hinter dem für das männliche Geschlecht an Bedeutung sehr zurück.

§ 8. Da in den folgenden Abschnitten nur auf einige Länder näher eingegangen werden kann, folgen hier die wichtigsten Angaben über den gegenwärtigen Stand des Unterrichtswesens der sämmtlichen europäischen Staaten [11]).

Volksschulen.

Land	Altersjahr	Schulen	Schüler				Lehrende	Seminare
			Ueberhaupt	Knaben	Mädchen	Auf 1000 Einw.		
Deutsches Reich (1881)	6.—14.	57 000	7 100 000	—	—	157	—	332
Frankreich (1880)	6.—13.	73 764	4 949 591	2 518 401	2 431 190	133	119 870	165
Großbritannien u. J.	—	28 784	4 301 578	—	—	123	—	47
England u. W. (1880)	—	18 062	3 372 990	—	—	130	—	—
Schottland (1880)	5.—13.	3 074	475 021	—	—	125	—	—
Irland (1880)	—	7 648	453 567	—	—	88	—	—
Oestreich-Ungarn (1880)	—	33 580	4 113 967	2 145 210	1 968 757	109	76 199	141
Oestreich	6.—14.	16 492	2 377 624	1 209 040	1 168 584	107	52 203	69
Ungarn	6.—12.	17 088	1 736 343	936 170	800 173	110	23 996	72
Italien (1879)	6.—12.	48 530	2 057 977	1 112 270	945 707	73	48 530	108
Rußland (1877)	6.—14.	35 000	1 800 000	—	—	23	—	55
Spanien (1881)	6.—13.	29 828	1 769 602	999 569	770 033	106	30 000	76
Belgien (1878)	6.—13.	5 729	687 749	341 437	336 312	126	11 808	27
Schweden (1881)	7.—14.	9 545	667 844	—	—	146	—	12
Niederlande (1881)	6.—12.	3 880	544 615	287 338	257 277	134	14 174	7 [13])
Schweiz (1882) [12])	6.—16.	4 799	454 211	229 346	224 865	157	9 813	30
Norwegen (1879)	7-14½	6 617	256 393	—	—	135	—	8
Dänemark (1874) [14])	7.—14.	2 940	231 935	—	—	123	—	5
Portugal (1876)	7.—15.	3 510	198 131	—	—	46	—	6
Finnland (1880)	7.—14.	1 493	151 892	—	—	73	—	6
Rumänien (1882)	6.—13.	2 730	119 897	98 364	21 533	22	3 276	9
Bulgarien (1882)	—	1 432	92 550	76 600	15 950	66	2 446	3
Griechenland (1882)	5.—12.	1 605	89 673	—	—	50	—	1
Ostrumelien (1882)	—	867	54 415	—	—	74	—	—
Serbien (1882)	6.—12.	660	38 579	—	—	22	—	2
Bosnien-Hzgw. (1882)	—	770	33 000	—	—	28	—	1

11) Nach Brachelli, Die Staaten Europa's, 4. Aufl. 1884.

12) Einschließlich der Sekundarschulen.

13) Staatsanstalten; dazu kommt eine Anzahl Gemeinde- und Privatanstalten.

14) Ohne Faröer und Island.

Gymnasien und Realschulen.

Bezüglich Deutschlands, Oestreichs, der Schweiz, Frankreichs und Englands s. u.

Ungarn besaß im J. 1882 111 vollständige (achtklassige) Gymnasien, 42 Untergymnasien (vierklassig), 3 Realgymnasien (vierklassige Anstalten, die sowohl auf das Obergymnasium, als auf die Oberrealschule vorbereiten), 5 Realgymnasien mit Obergymnasien, 28 vollständige (achtklassige) und 11 unvollständige (vierklassige) Realschulen. An den Gymnasien unterrichteten 2037, an den Realgymnasien 94, an den Realschulen 524 Lehrer. Die Gymnasien waren von 34 910, die Realgymnasien von 1165, die Realschulen von 5752 Schülern besucht.

In Italien wird der klassische Unterricht auf fünfklassigen Gymnasien und den darauf folgenden dreiklassigen Lyceen ertheilt. Die daneben bestehenden technischen Schulen haben meist drei Klassen. Im J. 1880 war der Zustand folgender:

Anstalten	Lyceen		Gymnasien		Technische Schulen	
	Zahl	Schüler	Zahl	Schüler	Zahl	Schüler
Königliche und denselben gleichgestellte	105	6 588	177	17 681	164	13 600
Kirchliche (Seminare)	104	1 635	221	9 697	—	—
Andere	69	2 133	294	10 537	151	7 111
Zusammen	278	10 356	692	37 915	315	20 711

In Rußland bestehen Gymnasien mit 8, Progymnasien mit 4 und 6 Jahreskursen, die vollständigen Realschulen haben 6 Klassen, die kirchlichen Seminare erziehen den Klerus. Bestand im J. 1879:

	Zahl	Schüler		Zahl	Schüler
Gymnasien	129	53 072	Kirchliche Seminare	53	12 227
Progymnasien	77		Realschulen	67	12 763

In Schweden sind die „Allgemeinen Lehranstalten" zugleich Gymnasien und Realschulen. Der Lehrkurs der vollständigen mit 7 Klassen dauert 9 Jahre; daneben bestehen unvollständige mit 3 oder 5 Klassen. Gleiche Zwecke wie die unteren Klassen der letzteren verfolgen die aus einer oder zwei Klassen bestehenden Pädagogien. 1880 bestanden 34 vollständige, 24 fünfklassige, 20 dreiklassige Allgemeine Lehranstalten und 18 Pädagogien; die gemeinsamen Klassen waren von 6277, die Lateinklassen von 5019, die Realklassen von 2483 Schülern besucht. Neben diesen Staatsanstalten bestanden noch einige Privatschulen, worunter 5 vollständige.

Norwegen besitzt 17 vom Staat unterhaltene Schulen für höhere allgemeine Bildung, welche theils humanistische und Realschulen zugleich, theils das eine oder das andere sind. Daneben bestehen 24 kommunale Mittelschulen und eine Anzahl Privatanstalten. 1882 waren die Staatsanstalten von 3141 Schülern besucht, 1879 die Kommunalmittelschulen von 2270, die höheren Privatschulen von 1608 Schülern.

Dänemark besitzt 13 vom Staat unterhaltene Gelehrtenschulen (Latein- und Realgymnasien), 10 Latein- und Realschulen und 17 Realschulen.

In den Niederlanden hat das Gymnasium 6, das Progymnasium 4 Jahreskurse; den realistischen Unterricht ertheilen die höheren Bürgerschulen, die, wenn sie vollständig sind, 5 Jahreskurse haben. Im J. 1881 bestanden 24 Gymnasien und 5 Progymnasien mit zusammen 1718 Schülern und 59 höhere Bürgerschulen mit 4653 Schülern.

Das Athenäum in Luxemburg (Gymnasium und Gewerbeschule) und 2 Progymnasien des Landes werden vom Staat unterhalten und unterrichten zusammen etwa 1100 Schüler.

In Belgien sind die Athenäen staatliche Anstalten, die Kollegien gemeindliche, kirchliche oder private. Sie zerfallen in eine humanistische und eine gewerbliche Sektion, jede mit 5 Jahreskursen, wozu noch 2 gemeinsame Vorbereitungskurse kommen. Außerdem bestehen „Mittelschulen" für den niederen Sekundärunterricht. Im J. 1882 wurden gezählt 22 Athenäen, 5 gemeindliche, 41 bischöfliche und andere Kollegien, 10 kleine bischöfliche Seminare, 68 Staats-, 7 Kommunal- und 8 andere Mittelschulen. In den Athenäen und Kommunalkollegien waren die vorbereitenden Klassen von 1963 Schülern besucht, die Humanitätssektion von 2017, die Gewerbesektion von 2019.

In Spanien bestehen 61 öffentliche Anstalten, welche zugleich humanistische und Realschulen sind und im J. 1879 von 33 468 Schülern besucht waren; der humanistische Unterricht dauert 6 Jahre.

Portugal besitzt 21 vom Staat unterhaltene Lyceen, welche für den gesammten mittleren Unterricht bestimmt sind, und Privatschulen, welche vorzugsweise die realistischen Fächer vertreten; im J. 1875 betrug die Gesammtschülerzahl 9274.

In Griechenland bestanden 1883 34 Gymnasien mit 4194 Schülern und 117 höhere Bürgerschulen mit 4303 Schülern.

Rumänien besaß 1882 7 siebenklassige Lyceen mit 2108 Schülern, 19 vierklassige Gymnasien mit 2077 Schülern und 9 kirchliche Seminare mit 1512 Schülern.

Serbien hat 3 vollständige Gymnasien (mit 7 Klassen), 18 Progymnasien, 2 Realgymnasien und 2 Realschulen. Der Schülerbestand war 1882 in den Gymnasien 1181, in den Progymnasien 2409, in den Realgymnasien und Realschulen 400.

In Bulgarien gab es 1882 ein Gymnasium mit 6 Klassen und 489 Schülern, 4 Realgymnasien mit 5—7 Klassen und 1210 Schülern und 2 Unterrealschulen mit 161 Schülern.

In Bosnien-Herzegowina bestanden 1882 drei Gymnasien mit 196 Schülern und 42 höhere muhammedanische Schulen.

Universitäten.

Bezüglich Deutschlands, Oestreichs, der Schweiz, Frankreichs und Englands s. u.

Ungarn besitzt Universitäten in Budapest, Klausenburg und Agram. Die erste setzt sich aus einer theologischen, einer rechts- und staatswissenschaftlichen, einer medizinischen und einer philosophischen Fakultät zusammen, in Klausenburg fehlt die theologische Fakultät und statt der philosophischen ist eine philosophisch-historisch-philologische und eine mathematisch-naturwissenschaftliche gebildet, in Agram fehlt die medizinische Fakultät. Im J. 1883 unterrichteten in Budapest, Klausenburg und Agram 150, 55 und 38 Lehrer 3260, 430 und 416 Studirende.

In Italien bestehen die Universitäten aus einer juristischen, medicinisch-chirurgischen, mathematisch-naturwissenschaftlichen und philosophisch-literarischen Fakultät; die Theologen werden in den kirchlichen Seminaren gebildet. Im J. 1882 war der Bestand folgender:

Universitäten		Gründungsjahr	Lehrer	Studirende	Universitäten		Gründungsjahr	Lehrer	Studirende
Bologna		1 119	119	795	Pavia		1 361	76	724
Cagliari		1 764	75	128	Pisa		1 339	69	596
Catania		1 445	61	247	Rom	staatliche	1 224	96	816
Genua		1 783	121	634	Sassari		1 766	73	91
Macerata	staatliche	1 824	13	105	Siena		1 321	36	189
Messina		1 838	34	151	Turin		1 412	221	1 787
Modena		1 683	71	191	Camerino		1 824	22	94
Neapel		1 224	267	3 265	Ferrara	provinziale	1 824	31	52
Padua		1 222	81	922	Perugia		1 307	37	78
Palermo		1 447	72	593	Urbino		1 589	28	64
Parma		1 599	52	206			Zusammen	1 655	11 728

Eine Art Universität ist auch das kgl. höhere Studieninstitut in Florenz, das in eine philosophisch-philologische, medicinisch-chirurgische und naturwissenschaftliche Sektion zerfällt, und an dem 1882 304 Studirende von 60 Lehrern unterrichtet wurden.

Rußland besitzt 8 Universitäten, nämlich in St. Petersburg, Moskau, Kasan, Charkow, Kiew, Warschau, Odessa und Dorpat. Da die Theologen an den bischöflichen Seminaren gebildet werden und besondere physikalisch-mathematische Fakultäten vorhanden sind, besitzen sie regelmäßig 4 Fakultäten; Dorpat hat als fünfte eine protestantisch-theologische. Wie die Dorpater ist die Universität in Finland, zu Helsingfors, organisirt. Im J. 1882 wurden an den 8 zuerst genannten Universitäten 10305 Studirende von 709 Lehrern unterrichtet.

In Schweden bestehen königliche Universitäten in Upsala und Lund (gegründet 1477 und 1666) und eine 1878 von einem Verein gegründete in Stockholm. Upsala besaß 1883 117 Lehrer und 1530 Studirende, Lund 66 Lehrer und 788 Studirende, Stockholm 7 Lehrer und 357 Studirende. Die 1811 gegründete norwegische Universität in Christiania hatte 1882 53 Lehrer und 750 Studirende.

Die einzige Universität Dänemarks in Kopenhagen (gestiftet 1478) zählte 1883 84 Docenten und 1261 Studirende.

Die Niederlande besitzen Staatsuniversitäten in Leiden, Utrecht und Groningen, eine kommunale Universität in Amsterdam und eine von einem Verein errichtete ebenda. Jede der vier ersten zerfällt in 5 Fakultäten, der zuletzt genannten fehlt die mathematisch-naturwissenschaftliche und die medicinische Fakultät. Die drei Staatsuniversitäten (1575, 1636 und 1614 gegründet) haben 50, 47 und 36 Lehrer und waren 1883 von 488, 460 und 362 Studirenden besucht. Die Universitäten in Amsterdam wurden 1877 und 1880 gegründet und besaßen 1883 52 und 7 Lehrer und 343 und 30 Studirende.

In Belgien bestehen Staatsuniversitäten in Gent und Lüttich (beide 1816 gestiftet), eine vom Episkopat 1834 gegründete katholische Universität in Löwen und eine im selben Jahre in Brüssel von der Stadt, der Provinz und Privaten errichtete konfessionslose. Die Staatsuniversitäten hatten 1882 56 und 59 Lehrer und 414 und 940 Studirende, die anderen Universitäten je 69 Lehrer und die in Löwen 1386, die in Brüssel 1332 Studirende.

In Spanien war 1882 der Bestand der Universitäten folgender:

	Stiftungsjahr	Lehrer	Studirende		Stiftungsjahr	Lehrer	Studirende
Madrid	1498	103	5002	Valladolid	1346	36	897
Barcelona	1430	62	1993	Saragossa	1474	38	785
Sevilla	1502	48	1456	Santiago	1501	41	677
Valencia	1502	37	1333	Salamanca	1222	42	355
Granada	1526	52	1034	Orviedo	1574	16	190
				Zusammen		475	13722

Die 1288 gestiftete portugiesische Universität in Coimbra zählt 74 Lehrer und 900 bis 1000 Studirende.

In Griechenland wurden an der 1837 gestifteten kgl. Universität in Athen im J. 1883 von 96 Lehrern 2592 Studirende unterrichtet.

Rumänien besitzt Universitäten in Bukarest und Jassy, 1857 und 1860 gegründet und 1882 mit 48 und 39 Lehrern besetzt und von 527 und 166 Studirenden besucht.

II. Deutschland.

1. Die Volksschule.

1. Die geschichtliche Entwicklung.

Specht, Geschichte des Unterrichtswesens in Deutschland bis zur Mitte des dreizehnten Jahrhunderts (1885); Kämmel, Geschichte des deutschen Schulwesens im Uebergang vom Mittelalter zur Neuzeit (1882); Gräfe's Deutsche Volksschule bearb. von Schumann, Bd. 3 (1879); Strack, Geschichte des deutschen Volksschulwesens (1872); Vormbaum, Evangelische Schulordnungen des 16. bis 18. Jahrhunderts, 3 Bde. (1860); Heppe, Geschichte des Volksschulwesens im Mittelalter (1860); Derselbe, Geschichte des deutschen Volksschulwesens, 5 Bde. (1858—1860); Löning, Lehrb. des deutschen Verwaltungsrechts S. 733 ff.; Stein, Die innere Verwaltung (Das Bildungswesen), 2. Theil (1883) und 3. Theil, 1. Heft (1884).

§ 9. Die im Mittelalter von den Klöstern und von den bischöflichen und Kollegiatkirchen unterhaltenen Schulen bezweckten nur die Heranbildung des Klerus, und der von den Pfarrgeistlichen und Meßnern ertheilte Unterricht wollte die Jugend nur im Glauben unterweisen. So datirt das deutsche Volksschulwesen erst von der Reformation. Da diese das Hauptgewicht auf die individuelle Geistes- und Gewissensarbeit legte und die Bibel zur einzigen Grundlage des Glaubens machte, mußte sie die Kinder zu jener Arbeit anleiten und fähig machen die Bibel zu lesen. Nachdem neben der katholischen Kirche eine andere entstanden war, die sich zur Ausbreitung ihres Glaubens der Schule bediente, mußte auch die erstere den Jugendunterricht pflegen [15]). Durch die alsbald eingetretene Spaltung der protestantischen Kirche in die lutherische und reformirte wurde der Wetteifer auf dem Gebiet des Unterrichts noch lebhafter.

Luther legte namentlich in seiner Schrift „An die Rathsherren aller Städte des deutschen Landes, daß sie christliche Schulen aufrichten sollen“ (1524) den Obrigkeiten die Errichtung von Schulen ans Herz, „deren man bedürfe, um den geistlichen Stand zu halten und daß die Männer wohl regieren können Land und Leute, die Frauen wohl ziehen können Haus, Kinder und Gesinde. . . Man lasse die Knaben des Tages eine Stunde oder zwei zur Schule gehen und die andre Zeit zu Haus schaffen, Handwerk lernen und wozu man sie haben will; ebenso kann ein Mägdlein so viel Zeit haben, daß sie des Tags eine Stunde zur Schule gehen und dennoch ihres Geschäfts im Hause wohl warten kann.“ Und in seiner „Predigt, daß man Kinder zur Schule halten solle“ (1530) heißt es: „Kann die Obrigkeit die Unterthanen zwingen, daß sie müssen Spieße und Büchsen tragen, wenn man kriegen soll, wie viel mehr kann und soll sie die Unterthanen zwingen, daß sie ihre Kinder zur Schule halten.“ Luthers Gedanken über die Schulen wurden zunächst in die Praxis übertragen durch die Kirchen- und Schulordnungen, die Johann Bugenhagen für mehrere norddeutsche Territorien aufstellte [16]). In der Braunschweiger Schulordnung heißt es über den Zweck der Schule: „darin die arme unwissende Jugend mag tüchtig gehalten werden, lernen die zehn Gebote Gottes, den Glauben, das Vaterunser, die Sakramente Christi, mit der Auslegung soviel Kindern dienlich. Item lernen singen lateinische Psalmen, lesen aus der Schrift lateinische Lektionen alle Tage.“ Die Lübecker Ordnung handelt nach

15) Vgl. Kluckhohn, Beiträge zur Geschichte des Schulwesens in Bayern vom 16. bis 18. Jahrhundert (1875).

16) Für Braunschweig 1528, für Hamburg 1529, für Lübeck 1531, für Pommern 1535 und für Schleswig-Holstein 1542. Diesen nachgebildet sind die für Minden 1530, für Göttingen 1532, für Soest 1532, für Bremen 1534 u. a. m.

Besprechung der Lateinschulen in besonderen Abschnitten „von den deutschen Schreibschulen" und von „Jungfrauenschulen" und bestimmt bezüglich der ersteren: „die mögen die deutschen Schulmeister halten wie sie es bisher gethan und nehmen ihren Sold von ihren Schülern. Wollten wir mit der Zeit, wenn die gemeine Schatzkasse reich wird, einem oder zwei der vornehmsten deutschen Schulmeister zu Hülfe kommen zu ihrer ehrlichen Haushaltung: das steht bei den vier Rathspersonen und den Kirchenvätern." In Süddeutschland wirkte für die Entwicklung der Schulen namentlich der Propst J. Brenz in Stuttgart, der Verfasser der 1559 von Herzog Christoph erlassenen württembergischen Kirchen- und Schulordnung. Diese beschäftigt sich zunächst und hauptsächlich, wie die angeführten norddeutschen Verordnungen, mit den lateinischen Schulen, ordnet aber nicht nur als deren untersten Gradus deutsche Klassen an, in denen Knaben und Mädchen im Lesen und Schreiben unterrichtet werden, sondern beschäftigt sich auch mit dem deutschen Schulmeister, „der keine lateinische Schule anhangen hat." In diesen Schulen sollen die Kinder in drei Häuflein getheilt werden, von denen das eine buchstabiren lernt, das andere die Silben zusammenschlagen, das dritte lesen und schreiben; ferner soll im Katechismus und Kirchengesang unterrichtet werden. Bei Bugenhagen sowohl, der die Fürsorge für den deutschen Unterricht der Zukunft vorbehält, als in der württembergischen Kirchenordnung, die sich in gewissem Umfang damit beschäftigt, ist also davon nur im Anschluß an die noch das Hauptinteresse der Gesetzgeber in Anspruch nehmenden lateinischen Schulen die Rede. Das württembergische Gesetz mag insofern die erste Volksschulordnung genannt werden, als es zum ersten Male in systematischer Weise dem Unterrichtsbedürfniß der unteren Klassen entgegenkommt. Aber auch hier wird nur an die Städte und Flecken gedacht, während das Landvolk unberücksichtigt bleibt, und man hat die Elementarschule in der Hauptsache noch nicht als eine selbständige, sondern als eine zur Gelehrtenschule gehörende Einrichtung im Auge.

Das Landschulwesen hat sich aus dem kümmerlichen Unterricht entwickelt, welchen die Küster oder Meßner schon seit Langem da und dort ertheilten. Alle evangelischen Kirchenordnungen aus der Mitte des 16. Jahrhunderts machen den Geistlichen theils nur für den Sonntag, theils noch für einen weiteren Tag die Abhaltung einer „Kinderlehre" zur Pflicht, gestatten ihnen aber sich dabei durch den Küster unterstützen und vertreten zu lassen. Die Vertretung wurde erleichtert durch die in erster Linie für diesen Unterricht bestimmten Katechismen und ähnlichen Schriften Luthers [17]), an die sich eine ganze Literatur ähnlicher Anleitungen anschloß [18]). Eine weitere Förderung erfuhr die Schule durch die im sechzehnten Jahrhundert allmälig eingeführte Konfirmation. Da die Kinder auf diese vorbereitet werden mußten, der Pfarrer hierfür aber nur wenige Wochen verwenden konnte, so fiel seinem Gehülfen die Aufgabe zu, den Kindern in den vorhergehenden Jahren im Lesen und Schreiben, in der Katechismus- und Bibellehre, im Singen und Beten einige Anleitung zu geben. Wie in den lateinischen Stadtschulen die Kinder deutsch lesen lernen mußten, um die lateinische Grammatik gebrauchen zu können, so wurde für die Dorfkinder der Elementarunterricht organisirt, damit sie in den Katechismus- und Konfirmandenunterricht eintreten konnten. Ihren ersten gesetzlichen Ausdruck findet diese Entwicklung in einer Bestimmung der im Uebrigen durchaus der württembergischen nachgebildeten chursächsischen Kirchenordnung von 1580: „Es sollen auch alle Custodes und Dorfküster Schule halten

17) „Auslegung deutsch des Vater Unsers für die einfältigen Laien nicht für die Gelehrten" (1518), „Kurze Form die zehn Gebote, Glauben und Vaterunser zu betrachten" (1520), „Deutsche Messe und Gottes Dienst" (1526), endlich 1529 der kleine und der große Katechismus.

18) Schon 1527 erschien in Straßburg der „Kinderbericht und Fragstück von gemeinen Punkten christlichen Glaubens", zugleich arbeitete Brenz seinen alsbald in allgemeinsten Gebrauch gekommenen Katechismus aus, 1528 folgten die Katechismen von Lachmann und Gräter für Heilbronn und von Rürer und Althammer für Ansbach u. s. w. Der erste katholische Katechismus in deutscher Sprache wurde 1534 von dem Dominikaner Johannes Dietenberger für die Erzdiöcese Mainz verfaßt. Vgl. Firnhaber, Die nassauische Simultanvolksschule, I S. 326.

und derselben täglich mit allem Fleiß vermöge der Ordnung abwarten, darinnen die Knaben lernen lesen, schreiben und christliche Gesänge [19])." Etwa seit dem Jahr 1600 kommt in Folge dessen für den Küster oder Meßner die Bezeichnung Schulmeister, auf und in der Mitte des 17. Jahrhunderts wird dieser Name der gewöhnliche.

§ 10. Das rasch aufgeblühte Volksschulwesen wurde durch den dreißigjährigen Krieg fast völlig vernichtet. Nach demselben erforderte die Wiederherstellung der erreicht gewesenen Zustände so schwere Arbeit, daß die weitere Entwicklung sehr langsam von statten ging.

Die Regierungen nahmen noch vor dem Abschluß des westphälischen Friedens ihre Fürsorge für die Schule wieder auf und mehrere sprachen bereits die allgemeine Schulpflicht aus [20]). Nachdem die Schulen wieder in Gang gebracht waren, wurden Lehrpläne festgestellt, Bestimmungen über die Ernennung der Lehrer getroffen, deren Anstellung von der Erstehung einer Prüfung abhängig gemacht, ihr Einkommen geregelt u. s. w. Für die ärmsten Kinder sorgten mit großem Erfolge die Waisenhäuser, die nach dem 1695 von Francke in Halle ins Leben gerufenen Vorbilde in den nächsten Dezennien in großer Zahl gegründet wurden. Während ferner bisher die Dorfschullehrer und Küster entweder abgedankte Soldaten waren, oder zugleich einem Handwerk, günstigsten Falls der Gemeindeschreiberei, oblagen, wurde durch die seit 1730 da und dort erfolgte Gründung von Lehrerseminaren die Besetzung wenigstens der wichtigeren Stellen mit tüchtigeren Kräften ermöglicht. In der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts erreichte endlich die in jener Zeit zur Herrschaft gelangte Aufklärung, daß die Schule neben ihren religiösen Zwecken sich auch die Verbreitung praktisch nützlicher Kenntnisse zur Aufgabe setzte; es wurde einige geographische, naturwissenschaftliche und geschichtliche Anleitung in den Lehrplan aufgenommen und dadurch ihr die Eigenschaft als wirthschaftliche Vorbildungsanstalt für die einfachsten Berufe gegeben [21]).

In der Entwicklung dieser Seite der Volksschule kam zugleich ihre Emancipation von der kirchlichen Leitung zum Ausdruck. Die Loslösung hatte schon in dem Augenblicke begonnen, wo die Landesherren Schulgesetze zu erlassen angefangen hatten. Aber bei der Verquickung des staatlichen und kirchlichen Regiments in den protestantischen Territorien, bei der in Ermangelung staatlicher Organe unvermeidlichen Ueberlassung der unmittelbaren Leitung der Schule an die Geistlichkeit und bei der bis zum Anfang des neunzehnten Jahrhunderts nur ausnahmsweise durchbrochenen konfessionellen Einheit der Staaten war die Inanspruchnahme der Schulhoheit durch den Staat für die Kirche bisher ohne praktische Bedeutung geblieben. Jetzt machte der Staat zum ersten Male von der Herrschaft über die Schule in seinem Interesse und mit einem vom kirchlichen Interesse nicht geforderten Schritte Gebrauch. Aber immerhin handelte es sich nicht um eine Ver-

19) In der Straßburger Schulordnung von 1598 heißt es, nachdem zuerst die städtischen deutschen Volksschulen behandelt und Lesen, Schreiben, Rechnen, Katechismus, christliche Gebete und Kirchengesang als deren Unterrichtsgegenstände für Knaben und Mädchen bezeichnet sind: „Dieser Ordnung sollen auch nachkommen die Sigristen, welche auf dem Land in etlichen Flecken besondere deutsche Schulen halten; desgleichen auch die Pfarrer auf dem Land, welche aus Mangel tauglicher Sigristen selbst die Jugend unterweisen und mit ihnen Schule halten müssen."

20) Zuerst Hessen-Darmstadt 1628, dann Sachsen-Gotha 1642, Braunschweig-Kalenberg 1650 u. s. w. Preußen und Bayern nehmen erst im 18. Jahrhundert an der Entwicklung Theil. Die Geschichte der preußischen Volksschule beginnt mit Friedrich Wilhelm I.; seine erste Verordnung datirt von 1716, ferner gründete er 1722 in Potsdam ein Waisenhaus für 2500 Kinder, unterstützte 1729 die Errichtung eines Waisenhauses der französischen Kolonisten und schenkte für die Schulen der in Preußen aufgenommenen Salzburger 150 000 Thlr. Das von Friedrich dem Großen 1763 erlassene zum Theil noch jetzt gültige Generallandschulreglement ist die umfassendste bis dahin erschienene Schulordnung.

21) Es wurde erreicht, was hundert Jahre vorher Seckendorff in seinem Teutschen Fürstenstaat verlangt hatte, daß „in der niedersten Schule beide Stücke, nämlich der nothdürftige Unterricht christlicher Lehre und die Erlernung gemeiner zu allen Ständen erforderlichen Geschicklichkeiten getrieben werden."

letzung der kirchlichen Interessen, und da die Aufklärung auch auf die Kirche einen gewissen Einfluß geübt hatte, so führte die Erweiterung des Realienunterrichts nicht zum Konflikt zwischen den beiden Gewalten, und es blieb dem neunzehnten Jahrhundert vorbehalten, dieselben über die Schule in Streit gerathen zu sehen.

§ 11. Der Staat trat in die neue Zeit im formellen Besitze der Herrschaft über die Schule und verschaffte sich gleich zu Anfang derselben die Möglichkeit zu deren rücksichtsloser Uebung durch die aus Anlaß der überall vorgekommenen großen Territorialveränderungen nothwendig gewordene Neuorganisation der Verwaltung. Es wurden damals im Wesentlichen die noch jetzt bestehenden in einem Ministerium gipfelnden Behörden geschaffen. Der Streit entstand dann, als die durch die staatlichen Neubildungen, die Entwicklung der Verkehrsmittel und die Sanktionirung der Freizügigkeit herbeigeführte konfessionelle Mischung der Bevölkerung die Festhaltung des konfessionellen Charakters der Schulen immer schwieriger und zum Theil unmöglich machte. Die Kirche verwarf die zuerst im Preußischen Allgemeinen Landrecht [22]) bestimmt ausgesprochene und seit dem neunzehnten Jahrhundert in allen Staaten angenommene Bestimmung, daß jede öffentliche Schule die Angehörigen aller im Staat anerkannten Religionsgesellschaften aufzunehmen hat; sie machte geltend, daß die Anwesenheit auch der kleinsten Zahl von Andersgläubigen den Lehrer zur Zurückhaltung nöthige, und daß sie mit Simultanschulen ihre Mission nicht erfüllen könne. Da der Staat Schulen, wie sie die Kirche verlangte, wenigstens an vielen Orten ohne Beeinträchtigung seiner Pflichten nicht herstellen konnte, und da er ferner aus früher (§ 6) erwähnten Gründen der unterrichtenden Thätigkeit wenigstens der katholischen Kirche noch andere Schranken zog, behauptete diese, ein natürliches Recht auf die Obergewalt über die Schule zu besitzen und daß ihr diese daher vom Staat zurückgegeben werden müsse [23]).

Noch in einer andern Beziehung wurde das neunzehnte Jahrhundert ein wichtiger Wendepunkt in der Entwicklung des Volksschulwesens. So befriedigend die gesetzlichen Bestimmungen über das Dorfschulwesen vor hundert Jahren in den meisten Staaten waren, so unvollkommen war mit seltenen Ausnahmen der thatsächliche Zustand. Elende Schullokale und Lehrerwohnungen, hungernde und schlechtunterrichtete Lehrer, Aussetzung des Unterrichts im Sommer und unregelmäßiger Schulbesuch im Winter: das war das gewöhnliche Bild der Landschulen [24]). Der Grund lag in der Abhängigkeit der Bauern von den Grundherrn. Die Bauern waren zu arm, das Nöthige für die Schulen zu thun, und die Grundherrn wurden durch ihr Interesse darauf hingewiesen, die Hebung der Bauern zu hindern. Da die Gutsherrn im Besitz der Gerichtsbarkeit und der Polizei waren und auch über die Geistlichkeit wichtige Rechte übten, waren Staat und Kirche unfähig, ihren Forderungen gegen Widerstrebende Nachdruck zu geben. Auch trat der Staat im Interesse der bestehenden gesellschaftlichen Organisation nicht mit voller Energie für die Verbesserung

22) II 12 § 10: Niemanden soll wegen Verschiedenheit des Glaubensbekenntnisses der Zutritt in öffentlichen Schulen versagt werden.

23) Die päpstliche Encyklika vom 8. Dez. 1864 bezeichnet unter Ziff. 45 als Irrlehre den Satz Totum scholarum publicarum regimen, in quibus juventus christianae alicujus reipublicae instituitur, potest ac debet attribui auctoritati civili.

24) In vielen Dörfern der preußischen Altmark (Rggs. Bez. Magdeburg) bestanden noch bis tief in das laufende Jahrhundert herein s. g. Reiheschulen, d. h. in Ermangelung eines besonderen Schullokals wurde der Unterricht der Reihe nach, gewöhnlich in wöchentlichem Wechsel, in den Häusern der einzelnen Gemeindeglieder ertheilt und ebenso erhielt der Lehrer der Reihe nach bei diesen Kost und Wohnung, wozu ein Geldlohn von 3—20 Thlr. jährlich kam. Der Lehrer, gewöhnlich ein Schneider, wurde halbjährlich gemiethet. Durch Verfügungen von 1816, 1818 u. 1820 wurde bestimmt, daß nur vom Superintendenten geprüfte Personen als Lehrer angenommen werden dürfen, daß die Annahme mindestens auf ein Jahr erfolgen und daß jede Gemeinde eine besondere Schulstube und Schlafstelle für den Lehrer haben muß. Während 1816 von 469 Landschulen 150 Reiheschulen gewesen waren, waren diese bis 1855 auf 78 vermindert, und erst 1858 waren im Wesentlichen normale Zustände hergestellt. (Die öffentl. Volksschulen im preuß. Staat, amtl. Denkschrift; XIII Ergänzungsh. zur Zeitschr. des k. pr. statistischen Bureaus S. 7).

der ländlichen Schulen ein [25]). So war die Verwirklichung der Schulgesetze auf dem Lande erst möglich, als die Leibeigenschaft und die sonstigen Abhängigkeitsverhältnisse der Bauern aufgehoben waren, und die Staatsregierungen sich zu unmittelbaren Herrn auch der Landbevölkerung gemacht und die allgemeine Rechtsgleichheit eingeführt hatten. Diese Fortschritte fallen aber erst in die ersten Dezennien des laufenden Jahrhunderts.

2. Der gegenwärtige Zustand.

Kirsch, Das deutsche Volksschulrecht, 3 Bde. (1854, 1855 u. 1872); Löning, Lehrb. des d. Vrwltgs.R.'s S. 738 ff.; G. Meyer, Lehrb. des d. Vrwltgs.R.'s I. S. 222 ff.; Rösler, B. II. § 266—276, 327—330; Gneist, Artikel Schulaufsicht, Schulbauten, Schullehrer, Schulzwang, Unterrichtswesen in v. Holtzendorff's Rechtslexikon; Schmid, Encyklopädie des gesammten Unterrichts- und Erziehungswesens I—V 2. Aufl. (1876—1883), VI—XI (1867—1878); v. Rönne, Das Unterrichtswesen des preußischen Staats I. (1854); Giebe, Verordnungen betr. das ges. Volksschulwesen in Preußen, 4. Aufl. (1882) und Erster Nachtrag (1884); v. Rönne, das Staatsrecht der preußischen Monarchie I, 2. S. 442 ff. (4. Aufl.), II, 2. S. 526 ff. (3. Aufl.); Schulze, Das preußische Staatsrecht II, S. 560 ff.; Protokolle über die im Juni 1882 im k. preußischen Unterrichtsministerium gepflogenen Verhandlungen über das Volksschulwesen, Centralblatt für die gesammte Unterrichtsverwaltung in Preußen, Jahrg. 1872, S. 385 ff.; Petersilie, Die öffentlichen Volksschulen in Preußen und die zur Unterhaltung derselben erforderlichen Aufwendungen, X. Ergänzungsh. zur Zeitschr. des k. preuß. statist. Bureaus (1882); Ders., Preußens öffentliche Volksschulen, Zeitschr. des k. preuß. stat. Bureaus Jahrg. 1883 S. 45 ff.; Die öffentlichen Volksschulen im preußischen Staat (amtliche Denkschrift und tabellarische Nachweisungen), XIII. Ergänzungsheft zur Zeitschr. des k. preuß. stat. Bureaus (1883); Englmann, Handb. des bayrischen Volksschulrechts 2. Aufl. (1879); Pözl, Lehrb. des bayr. Verwaltungsrechts S. 480 ff. (3. Aufl.); v. Pechmann, Wirkungskreis der bayrischen Distriktsverwaltungsbehörden, 4. Aufl., S. 182 ff.; Mayr, Statistik des Unterrichts und der Erziehung in Bayern für 1869 bis 1872 (XXVII. Heft der Beiträge zur Statistik des Königr. Bayern, 1875); Walter, Sächsisches Volksschulrecht 4. Aufl. (1882); Leuthold, Sächsisches Verwaltungsrecht S. 173 ff.; Bericht über den Stand der Unterrichtsanstalten im Königr. Sachsen, veröffentlicht vom Ministerium des Cultus und ö. Unterrichts (1881); Das Volksschulwesen im Königr. Sachsen 1874 und 1884 nach amtlichen Quellen (1885); Schässler, Handb. des evangelischen Volksschulwesens in Württemberg (1876); Krafft, Das (württemb.) Volksschulgesetz (1885); Streich, Die Rechtsverhältnisse der (württemb.) Lehrer und Lehrerinnen (1879); Statistik des Unterrichts- und Erziehungswesens, Württembergische Jahrbücher, zuletzt 1884; v. Mohl, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg II S. 393 ff.; Sarwey, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg II S. 380 ff.; Gaupp, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg S. 241 ff.; Joos, Die Gesetze und Verordnungen über den Elementarunterricht in Baden (1879); Renk, Die Schulen des Großherzogthums Baden (1873).

§ 12. Ueber das Volksschulwesen bestehen in den meisten deutschen Staaten Gesetze, die alle wichtigeren Punkte im Zusammenhange regeln; nur in Preußen und Bayern sind solche Gesetze bisher nicht zu Stande gekommen [26]), so daß hier noch wichtige Fragen dem jeweiligen Ermessen der Verwaltung überlassen sind.

In Preußen hat die Verfassung von 1850 in Art. 20—25 einige Normen über das Unterrichtswesen aufgestellt; nach Art. 112 soll es aber bis zur Erlassung des in Art. 26 versprochenen Gesetzes über das ganze Unterrichtswesen bei den geltenden gesetzlichen Bestimmungen sein Bewenden haben. Für die ganze Monarchie gelten nur Gesetze über die Versorgung der Witwen- und Waisen der Elementarlehrer und über die Pensionirung der Lehrer und Lehrerinen von 1869, 1881 und 1885 und das Gesetz über die Beaufsichtigung des Unterrichts- und Erziehungswesens vom 11. Dezember 1872. Daneben steht eine bunte Menge gesetzlicher und anderer Bestimmungen für die einzelnen Landestheile. Bayern besitzt namentlich ein Gesetz vom 10. Nov. 1861 über die Aufbringung des Bedarfs für die deutschen Schulen, das sich auch mit der Besetzung der Schulstellen und der Belohnung der Lehrer beschäftigt. Das sächsische Hauptgesetz über das Volksschulwesen datirt vom 26. April 1873, das württembergische vom

25) In einer Kabinetsordre Friedrichs des Gr. vom 5. September 1779 heißt es: „Auf dem platten Lande ist es genug, wenn die Leute ein bischen lesen und schreiben lernen; wissen sie zu viel, so laufen sie in die Städte und wollen Secretairs und so was werden.“ Schmid's Encyklopädie (2. Aufl.) I S. 257 Anm.

26) Ueber die in Preußen gemachten Versuche zur Herstellung eines allgemeinen Unterrichtsgesetzes s. Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Unterrichtswesens in Preußen von 1817 bis 1868, Aktenstücke mit Erläuterungen aus dem Ministerium der geistlichen u. s. w. Angelegenheiten (1869). Die letzte Vorlage wurde dem Landtage 1869 gemacht. In Bayern wurde 1867 ein auch im Buchhandel erschienener Entwurf eines Gesetzes über das Volksschulwesen dem Landtage vorgelegt.

29. Sept. 1836, das badische vom 8. März 1868, das hessische vom 16. Juni 1874; alle diese Gesetze haben durch spätere Gesetze Veränderungen und Ergänzungen erfahren.

§ 13. In allen deutschen Staaten sind die Eltern und die Personen, die statt ihrer Kinder zu erziehen haben, verpflichtet, dieselben während gewisser Lebensjahre entweder in die öffentliche Volksschule zu schicken, oder ihnen in anderen Lehranstalten oder zu Hause in gleichem Umfange Unterricht ertheilen zu lassen. Die Schulpflicht beginnt im Allgemeinen mit dem vollendeten 6. und dauert bis zum vollendeten 14. Lebensjahre. In Bayern und Württemberg dauert die Schulpflicht jedoch nur sieben Jahre, indem sie schon nach vollendetem 13. Lebensjahre endigt[27]), und nach einer in einigen Theilen Preußens noch anwendbaren Bestimmung des Allg. L.Rs. endigt sie, wenn das Kind die einem vernünftigen Menschen seines Standes nothwendigen Kenntnisse erworben hat. Nach den meisten Gesetzgebungen können Kinder, welche nach Ablauf der normalen Schulzeit das Ziel der Volksschule nicht erreicht haben, noch ein oder zwei Jahre in derselben festgehalten werden. Die Erfüllung der Schulpflicht kann bezüglich der nicht eine öffentliche Schule besuchenden Kinder durch Heranziehung derselben zu den öffentlichen Schulprüfungen kontrollirt werden. Wenn Kinder, welche der Volksschule angehören, dieselbe versäumen, so wird der Vater oder sein Stellvertreter polizeilich oder gerichtlich an Geld oder mit Haft bestraft, und zugleich kann der Schulbesuch mit Gewalt erzwungen werden. Die Bestimmungen über den Schulzwang gelten zwar zunächst nur für die Angehörigen jedes Staats, aber auf Grund eines unter den deutschen Staaten abgeschlossenen Kartells werden sie auch auf Fremde in dem Umfange angewendet, in welchem sie in deren Heimath gelten[28]).

§ 14. Die deutschen Volksschulen bezwecken religiös-sittliche Bildung und Unterweisung in den für das Leben allgemein (auch in den unteren Klassen) nöthigen Kenntnissen und Fertigkeiten. Sie unterrichten demgemäß in Religion, im Lesen, Schreiben, Rechnen und Singen, ferner, soweit es die Verhältnisse gestatten, in Geographie, Geschichte, Naturkunde und Zeichnen, endlich die Knaben im Turnen und die Mädchen in weiblichen Handarbeiten[29]). Schulen dieser Art[30]) sind in allen deutschen Staaten entweder von den politischen Gemeinden oder von besonderen Verbänden zu unterhalten; in beiden Fällen gewährt der Staat jedoch Zuschüsse, wenn der Schulbezirk den Aufwand allein nicht bestreiten kann[31]).

27) Bis 1856 dauerte die Schulpflicht in Bayern nur sechs Jahre.

28) Für Preußen berechnete sich nach der Volkszählung oon 1880 die Zahl der im Jahre 1882 schulpflichtigen Kinder auf 4759937. Es besuchten aber von den im schulpflichtigen Alter stehenden Kindern 117541 höhere Lehranstalten, 13461 eine Seminarübungsschule, etwa 110000 eine höhere Mädchen- oder Mittelschule, etwa 120000 Prioatschulen, etwa 19000 wurden in Familien, Pensionaten, Waisenhäusern u. dgl. unterrichtet, etwa 3000 in Anstalten, die nicht dem Unterrichtsminister unterstehen (Kadettenkorps, Bergschulen u. s. w.), etwa 7000 waren nicht vollsinnig und etwa 27500 waren wegen häuslicher Verhältnisse auf Grund einer bestandenen Prüfung vor Vollendung des 14. Lebensjahrs vom Schulbesuch dispensirt. Hiernach verblieben für die Volksschulen etwa 4340000 Kinder; thatsächlich wurden in denselben 4339729 unterrichtet. Ergänzgsh. XIII der Zeitschr. des k. p. stat. Bureaus. In Bayern besuchten 1872 von den 657372 nach Maßgabe der Volkszählung im schulpflichtigen Alter stehenden Kindern 632599 die Volksschule. Die Differenz erklärt sich wie in Preußen. Mayr a. a. O. S. CXXXVII.

29) Die Entwicklung des Unterrichts in den beiden zuletzt genannten Fächern gehört der neuesten Zeit an. Während in Sachsen im J. 1874 Turnen an 7% der Schulen und weibliche Handarbeiten an 8% gelehrt wurden, wurde 1884 in dem zuerst genannten Fach an 35% und in dem zuletzt genannten an 88% der Schulen Unterricht ertheilt. S. Das Volksschulwesen im Kgr. Sachsen S. 46.

30) Eine Verpflichtung der Gemeinden zur Herstellung oon Kleinkinderschulen (Kindergärten) und erweiterten (gehobenen) Volksschulen (Mittelschulen) besteht im Allgemeinen nicht (s. jedoch sächsisches Gesetz v. 26. April 1873 § 13). Die ersteren kommen auch thatsächlich nur ganz ausnahmsweise als Gemeinde-, der Regel nach als Privatunternehmungen vor.

31) Der Staat ist hierzu der Regel nach nicht rechtlich verpflichtet. Nur in Baden ist gesetzlich das Maximum des von den Gemeinden zu bestreitenden persönlichen Schulaufwands festgestellt und bestimmt, daß der Staat das Uebrige zuzuschießen hat (Ges. v. 8. März 1868 § 66—70 und 74, oom 19. Febr. 1874 Art. I und v. 7. Juni 1884) und im Großherzogthum Anhalt wird der ganze persönliche Schulaufwand von der Staats-

In Preußen bestehen besondere Schulgemeinden (Schulsocietäten) im Gebiete des Allg. L.R.'s (mit Ausnahme von Ost- und Westpreußen) und in den Provinzen Hannover und Schleswig-Holstein. Sie bestehen nach dem Allg. L.R. aus allen Personen, welche in dem Schulbezirke ihren Wohnsitz haben und, sofern für die einzelnen Konfessionen besondere Societäten bestehen, der betreffenden Konfession angehören. Die Bildung und Aenderung der Bezirke steht den Bezirksregierungen zu. Schulsteuerpflichtig sind alle wirthschaftlich selbständigen Personen, welche der Societät angehören. Die Besitzer von Gutsbezirken, die zu keiner politischen Gemeinde gehören, sind nicht steuerpflichtig, haben aber die Societät, wenn sie zur Ausbringung des Lehrergehalts unvermögend ist, nach Nothdurft zu unterstützen, und ihr für Bau und Reparatur von Schulgebäuden die auf dem Gute hinreichend vorhandenen Baumaterialien unentgeltlich zu liefern. Die politischen Gemeinden sind berechtigt, die Schullasten der Societät abzunehmen und in Gemeindelasten zu verwandeln. Organ der Korporationsrechte besitzenden Schulsocietät ist der Schulvorstand, der aus dem Gutsherrn, dem Prediger und zwei bis vier Mitgliedern der Societät besteht, welche ernannt oder gewählt werden. In Städten ist der Magistrat oder die Schuldeputation Schulvorstand[32]). — In Sachsen ist die Schulgemeinde die Gesammtheit der der gleichen Konfession angehörigen Bewohner eines Bezirks mit Einschluß derjenigen Angehörigen anderer Konfessionen, welche eine eigene Volksschule nicht unterhalten. Die Schulbezirke fallen meist mit den Gemeindemarkungen zusammen, erstrecken sich aber unter Umständen auf mehrere Markungen oder Theile von solchen und auf selbständige Gutsbezirke. Die Schulgemeinden sind Korporationen und werden in den größeren Städten durch einen Ausschuß der städtischen Kollegien, unter Hinzutritt von Geistlichen und Lehrern, sonst aber durch einen Vorstand vertreten, der aus dem Pfarrer, dem Lehrer und einer Anzahl von Mitgliedern der Vertretungen der betheiligten politischen Gemeinden besteht. Die Schullasten werden in den größeren Städten durch Zuschläge zu den Gemeindesteuern der Schulgemeindeangehörigen gedeckt, in den übrigen Schulbezirken zur einen Hälfte auf den Grundbesitz, zur andern auf die über 14 Jahre alten Schulgemeindeglieder umgelegt. In kombinirten Schulbezirken wird die von jedem Bestandtheil beizutragende Quote von der Aufsichtsbehörde festgestellt. — In ganz Süd- und Westdeutschland ist die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen principiell Sache der politischen Gemeinden, und es werden nur in Nothfällen

kasse bestritten (Gesetze vom 22. April 1850 und 21. Febr. 1873). Die gegenwärtige Verbreitung der Meinung, daß die Pflichten der Gemeinden in Bezug auf die Schulen gesetzlich zu begrenzen und die Mehrkosten vom Staat zu übernehmen seien, hängt mit dem raschen Wachsen der Schullast zusammen, das namentlich durch die übermäßige Beoölkerungsvermehrung herbeigeführt wird. So ist z. B. in Sachsen nach der oben angeführten amtlichen Publikation über das Volksschulwesen die Zahl der Schulkinder von 439619 im J. 1874 auf 531582 im J. 1884 gestiegen, also in 10 Jahren um fast 21%. Die Gründe, welche gegen die Entlastung der Gemeinden sprechen s. o. § 4.

32) Ueber die Bildung der Schulbezirke in Preußen und die damit zusammenhängende Größe der Schulwege der Kinder gibt die folgende auf das Jahr 1882 bezügliche Tabelle Aufschluß, welche dem Ergänzungsheft XIII zur Zeitschrift des k. pr. statist. Bureaus entnommen ist:

Provinzen	Zahl der Schulorte	Zahl der Schulorte, zu welchen										Zahl der Fälle, in welchen die weiteste Entfernung eines eingeschulten Ortes (Wohnplatzes) beträgt			
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 u. mehr	bis 1 km	bis 2 km	bis 3 km	über 3 km
		Orte, bezw. Wohnplätze eingeschult sind													
Ostpreußen	2845	629	571	370	238	158	97	48	23	14	45	183	794	744	472
Westpreußen	1745	501	309	182	105	62	40	19	11	4	8	109	347	361	424
Berlin	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Brandenburg	2706	679	286	120	46	21	8	6	—	3	2	163	404	300	304
Pommern	2428	679	380	169	81	30	18	9	9	3	6	203	524	366	291
Posen	1940	408	413	307	235	158	96	80	51	31	40	161	540	457	661
Schlesien	3472	990	606	283	136	75	56	27	10	7	25	406	769	522	518
Sachsen	2524	388	126	46	15	9	5	2	—	—	1	202	223	107	60
Schleswig-Holstein	1725	414	271	147	76	40	32	16	7	7	19	156	354	309	210
Hannover	3161	788	393	224	135	75	48	27	14	12	25	360	637	394	350
Westphalen	1659	563	233	146	76	54	41	10	18	8	122	179	509	308	275
Hessen-Nassau	1970	236	87	29	16	2	1	3	—	—	1	63	165	96	51
Rheinland	3426	728	396	229	121	70	51	52	32	28	263	335	841	537	257
Hohenzollern	109	8	4	3	1	—	—	1	—	—	1	5	6	1	6
Staat	29711	7011	4075	2255	1281	754	493	300	175	117	558	2525	6113	4502	3879

Hiernach haben von den 29711 Schulorten 12692 Schulen nur für die Kinder des Ortes, 17019 haben Schulen für mehrere Orte oder Wohnplätze. In 13140 Schulbezirken liegt das Schulhaus nicht weiter als 3 km vom äußersten Punkt des Bezirks entfernt, in 3879 Bezirken beträgt die Entfernung mehr als 3 km und übersteigt damit die höchste als erträglich anzusehende Entfernung.

mehrere Gemeinden oder Theile von solchen zu Schulsprengeln (Bayern), oder Schulbezirken (Württemberg, Baden) zusammengelegt. Wo die Schule von der politischen Gemeinde unterhalten wird, wird der Aufwand natürlich wie die übrigen Gemeindeausgaben gedeckt; doch dürfen im rechtsrheinischen Bayern zu den Ausgaben für konfessionelle Schulen Mitglieder anderer Konfessionen nicht beigezogen werden.

Ein Theil des Schulaufwands wird regelmäßig durch Schulgeld gedeckt. Nur in Nassau, Schleswig-Holstein und Anhalt ist das Schulgeld gesetzlich abgeschafft, und nach Art. 25 der preußischen Verf.-Urkunde soll das zu erlassende Unterrichtsgesetz die Unentgeltlichkeit des Unterrichts im ganzen Staat einführen. Wo das Schulgeld gesetzlich besteht, kann es in der Regel von der Gemeinde aufgehoben werden, wenn sie den Ausfall anderweitig decken kann. Arme Kinder sind vom Schulgeld befreit; in Sachsen ist dasselbe zur Hälfte, in Bayern und Baden ganz von dem zur Unterstützung der Kinder verpflichteten Armenverband zu entrichten. Das Schulgeld kam früher überall dem Lehrer zu und wurde demgemäß auch von ihm eingehoben. Jetzt erfolgt die Einziehung regelmäßig durch die Gemeinde, und es gehört nur in Preußen noch überwiegend und in Bayern häufig dem Lehrer, in den übrigen Staaten der Gemeinde. Die Höhe des Schulgelds wird in Ermanglung einer gesetzlichen Bestimmung in Preußen durch die Bezirksregierung, in Sachsen durch die Gemeinde festgesetzt; in Bayern beträgt es nach dem Gesetz von 1861 i. d. R. vierteljährlich 24 Kreuzer; in Württemberg liegt es in den meisten Gemeinden je nach ihrer Größe zwischen 48 Kreuzer und 2 fl. jährlich; in Baden werden nach Ges. von 1874 je nach der Größe der Gemeinde 3 M. 20 bis 8 M. jährlich erhoben [33]).

§ 15. In konfessionell nicht oder wenig gemischten Schulbezirken oder Gemeinden behandeln die Schulen überall die Religion des herrschenden Bekenntnisses als Hauptlehrgegenstand, werden mit Lehrern nur dieses Bekenntnisses besetzt und sind also konfessionelle Schulen. Für gemischte Bezirke gilt dagegen in einigen Staaten der Grundsatz der konfessionellen, in andern der der Simultanschulen, und in wieder anderen sind beide Einrichtungen zulässig. Wo besondre Schulbezirke bestehen, werden, wenn das Prinzip der Simultanschulen angenommen ist, die Bezirke so weit möglich so gebildet, daß sie nur Angehörige einer Konfession umfassen, und die Angehörigen derselben politischen Gemeinde daher je nach der Konfession verschiedenen Schulbezirken zugetheilt.

Was zunächst Preußen betrifft, so können hier im Gebiete des Allg. L.Rs. die Schulen sowohl konfessionell als simultan organisirt werden. Die Entscheidung über die Verwandlung konfessioneller Schulsocietäten in gemischte und umgekehrt steht der Staatsregierung zu [34]). Dagegen sind in den Provinzen Hannover und Schleswig-Holstein nur konfessionelle Schulen und in Nassau [35]) nur gemischte Schulen zulässig [36]). In Bayern sind die Schulen i. d. R. konfessionell; über die Umwandlung konfessioneller Schulen in gemischte und umgekehrt entscheidet die Staatsregierung auf einen mit qualificirter Mehrheit zu fassenden Beschluß der Gemeinde (Kgl. Verordnung v. 26. Aug. 1883) [37]). In Sachsen und Württemberg sind nur konfessionelle Schulen zulässig, während Baden nur Simultanschulen hat und in Hessen die Simultanschulen die gesetzliche Regel bilden, die nur insofern beschränkt ist, als die vorhandenen konfessionellen Schulen nur durch Beschluß der politischen Gemeinde und der Vorstände der betheiligten Konfessionsgemeinden in gemischte verwandelt werden können.

33) In Preußen betrug das Gesammtstelleneinkommen der vollbeschäftigten Lehrkräfte in den öffentlichen Volksschulen (unter Ausschluß der Mittel- und höheren Mädchenschulen) im J. 1878 neben freier Wohnung und Feuerung 59233682 Mark. Hiervon wurden aufgebracht durch Schulgeld 10526841 M., durch Einkünfte von Schul-, Kirchen- und Stiftungsvermögen 7528767 M., durch Gemeinde-, gutsherrliche und Patronatsleistungen 33581662 M. und aus Staatsmitteln 7596412 M. Ferner gab der Staat an persönlichen und Dienstalterszulagen 3742965 M. und an Zuschüssen zu den Ruhegehalten 256829 Mark. Die sächlichen Schulunterhaltungskosten beliefen sich in den Jahren 1875—78 jährlich durchschnittlich auf 28190760 M. Zeitschr. des k. pr. stat. Bureaus Ergänzungsh. X S. XII ff. In Bayern flossen von den zur Deckung regelmäßiger Ausgaben bestimmten Schuleinnahmen im J. 1871 aus Staats- und Kreisfonds 12,9, aus Distriktsfonds 0,2, aus Vermögen 7,9, aus Gemeindemitteln 38,5, aus Stiftungen 5,9, von Privaten 2,9, aus Schulgeld 19,6, aus den mit den Schulstellen verbundenen niederen Kirchendiensten 9,5, aus sonstigen Quellen 2,6%. Mayr a. a. O. S. CL. In Baden betrug 1884 der Aufwand für das Lehrerpersonal 4158266 M., wovon durch Dotationen und Stiftungen 380088 M., durch Schulgeld 727936 M., durch die Gemeinden 2775337 M. und durch den Staat 274905 M. gedeckt wurden. Die letztere Summe wird 1885 in Folge des Gesetzes vom 7. Juni 1884 um etwa 67000 M. gestiegen, der Gemeindeaufwand um ebensoviel heruntergegangen sein. Vgl. Das Großherzogth. Baden in geographischer u. s. w. Hinsicht, nach amtl. Quellen (1885), S. 665.

34) Gneist, Die konfessionelle Schule, 1869; Derselbe, Die Simultanschule 1880; Bierling, Die konfessionelle Schule in Preußen, 1885; Geschichtliche Darstellung des Verfahrens der preuß. Unterrichtsverwaltung bei Errichtung der Volksschulen in Gegenden mit konfessionell gemischter Bevölkerung, unter Benützung der Akten des Ministeriums, Centralbl. f. d. ges. Unterrichtsverwaltung 1878 (auch gesondert erschienen).

§ 16. Der Inhalt und Umfang der Schulunterhaltungspflicht der Gemeinden oder Schulverbände ist durch Vorschriften näher bestimmt, welche die Qualifikation und Belohnung der Lehrer (s. hierüber den folgenden §), das Verhältniß der Zahl der Kinder zu der der Lehrer, die Beschaffenheit der Schulgebäude und das Schulinventar betreffen. Die Zahl der von einem Lehrer zu unterrichtenden Kinder soll in Preußen 80 nicht übersteigen [38]), in Bayern 100 [39]), in Sachsen 60 (wenn aber der Unterricht in getrennten Klassen ertheilt wird 120, in mittleren Volksschulen 50, in höheren 40), in Württemberg 90 (wenn aber der Unterricht in getrennten Abtheilungen ertheilt wird beim Vorhandensein einer Lehrerstelle 120, beim Vorhandensein mehrerer 130), in Baden 120 (nach Ges. v. 1835; 100 nach dem noch nicht in Kraft getretenen § 22 des Ges. v. 1868).

§ 17. Die Anstellung als ständiger Lehrer an einer Volksschule ist durch die Ablegung von zwei staatlichen Prüfungen bedingt. Während die Vorbereitung auf die zweite mehr praktische während der provisorischen Versehung von Schuldiensten erfolgt, unterhalten zur Vorbereitung auf die erste die Staaten Präparandenschulen und Seminare. Die i. d. R. konfessionell und als Internate organisirten Seminare haben zwei bis drei Jahreskurse. Die ähnlich eingerichteten Präparandenschulen unterrichten konkurrirend mit Privatlehrern und mit den Mittelschulen die Lehramtskandidaten von der

35) Firnhaber, Die nassauische Simultanvolksschule, 2 Bde. (1881 u. 1883).

36) Nach der angeführten Publikation im Ergänzungsh. XIII der Zeitschr. des k. pr. stat. Büreaus waren im Jahr 1882 in Preußen vorhanden

	Schulen	Klassen	mit Lehrern	mit Kindern
evangelische	22 821	42 931	39 106	2 723 911
katholische	9 452	19 595	17 429	1 405 989
jüdische	250	316	310	10 037
gemischte	517	?	3 072	199 792
	33 040		59 917	4 339 729

„Das Gewicht der Zahl der gemischten Schulen wird noch dadurch herabgemindert, daß nicht wenige gemischte Schulen nur begründet worden sind, damit den Kindern der Minorität der auf andere Weise nicht zu erreichende Religionsunterricht ertheilt werden könne. In diesen Fällen ist der um ihretwillen gewonnene Lehrer zunächst als Religionslehrer, sonst wesentlich als technischer Lehrer beschäftigt; an andern Schulen sind zwar die unteren Klassen paritätisch, die oberen aber konfessionell." Von den 32523 konfessionellen Schulen waren nur 4678 von Angehörigen andrer Konfessionen besucht, nämlich 1811 einklassige Schulen mit einer Minorität unter 10, 1381 solche mit einer Minorität über 10, 1084 mehrklassige Schulen mit einer Minorität unter 18 und 422 solche mit einer Minorität über 18.

37) Die folgende Uebersicht ergibt die Vertheilung der Werk- und Feiertagsschüler auf die verschiedenen Arten von Schulen im Jahre 1872

Schulen	Kathol.	Protest.	Juden	Uebrige	Zusammen
katholische	591 407	1 981	1534	168	595 090
protestant.	2 160	230 384	1318	243	234 105
israelitische	—	—	3983	—	3 983
gemischte	2 647	5 169	255	55	8126
Im Ganzen	596 214	237 534	7090	466	841 304

38) Der thatsächliche Zustand entspricht dieser Bestimmung entfernt noch nicht. Von den 4339729 Kindern, welche 1882 die öffentlichen Volksschulen besuchten, befanden sich nämlich 2064113 in Klassen mit mehr als 80 Kindern und von den 2275616 in normalen Klassen unterrichteten waren 230527 in Halbtagsschulen und 208790 in Schulen mit drei Klassen und zwei Lehrern unterrichtet, d. h. für 439317 Kinder war die Ueberfüllung der Klasse durch eine Verkürzung der Schulzeit verhütet. Während jedoch 1858 bei 2719072 Schülern und 33432 Lehrern ein Lehrer auf 81,3 Schüler fiel und 1871 bei 3900655 Schülern und 52059 Lehrern ein Lehrer auf 75 Schüler kam, traf 1882 bei 4339729 Schülern und 59917 Lehrern ein solcher schon auf 72,4 Schüler. Ergänzgsh. XIII der Zeitschr. des k. pr. statist. Büreaus.

39) Wie weit diese Bestimmung durchgeführt ist, ist aus Mayr's Statistik nicht zu ersehen. Man wird aber auf die Annahme geführt, daß der thatsächliche Zustand ihr ungefähr entspricht, wenn man mit den Angaben in der vorigen Note vergleicht, daß nach Mayr S. CXXV im J. 1852 bei 570712 Schülern und 8867 Lehrern auf 64,3 Schüler ein Lehrer traf, 1863 bei 596537 Schülern und 9447 Lehrern auf 63,1

Entlassung aus der Volksschule bis zum Eintritt in das Seminar[40]).

Die Lehrerernennung kommt einer Staatsbehörde zu. In einigen Ländern haben jedoch die Gemeinden ein Vorschlagsrecht (in Prenßen in vielen, in Hessen in allen Städten, in Sachsen in den Gemeinden mit mindestens 10 Lehrern, in der bayrischen Pfalz in allen Gemeinden). Ein ähnliches Vorschlagsrecht steht im größten Theil Deutschlands den Eigenthümern gewisser Güter zu; es hängt mit der Entwicklung des Schuldienstes aus dem niederen Kirchendienst zusammen, ist regelmäßig mit gewissen Verpflichtungen hinsichtlich der Unterhaltung des Schulgebäudes und des Lehrers verbunden und wird als Schulpatronat bezeichnet. Es ist auf dem linken Rheinufer, in Baden und in Sachsen aufgehoben.

Die Disciplin über die Lehrer wird von den ihnen vorgesetzten Behörden gehandhabt; die Strafe der Dienstentlassung kann nur nach vorherigem förmlichem Verfahren verhängt werden.

Ihre Gehalte und Ruhegehalte und die Pensionen ihrer Hinterbliebenen sind in den meisten Staaten durch Gesetze geregelt.

In Preußen bestehen über die Gehalte keine Gesetzesnormen[41]). Die Pensionen sind durch das oben erwähnte am 1. April 1886 in Kraft tretende Gesetz von 1885 ähnlich wie die der Staatsbeamten geregelt; die Lehrer und Lehrerinen erhalten nach zehnjähriger Dienstzeit 15/60 und für jedes weiter zurückgelegte Dienstjahr ein weiteres 1/60, jedoch höchstens 45/60 ihres Diensteinkommens als Pension, welche bis zur Höhe von 600 M. von der Staatskasse, über diesen Betrag hinaus von den bisher zur Aufbringung der Pension Verpflichteten bezahlt wird. Die von den Witwen- und Waisenkassen gewährte Witwenpension beträgt 250 M. — In Bayern beträgt nach Ges. v. 10. Nov. 1861 der von der Gemeinde aufzubringende Minimalgehalt eines ordentlichen Lehrers in Gemeinden über 10 000 Einwohner 500 fl., in Gemeinden über 2500 Einwohner 450 fl. und in kleineren Gemeinden 350 fl.; in den zuletzt genannten Gemeinden ist daneben freie Wohnung zu gewähren. In den Minimalgehalt wird das Einkommen aus dem mit dem Schuldienst verbundenen niederen Kirchendienst eingerechnet. Die Verwendung der geringer bezahlten unständigen Lehrer (Schulverweser und Schulgehülfen) ist gesetzlich begrenzt. Seit 1872 wurde durch die Etatsgesetze das Minimaleinkommen der ordentlichen Lehrerstellen in Gemeinden mit mehr als 2500 Einw. auf 857 M. 20 Pf. (500 fl.) und in kleineren Gemeinden auf 771 M. 50 Pf. (450 fl.) aus Staatsmitteln erhöht. Ferner erhalten die Lehrer aus Staatsmitteln nach Vollendung des 10. Dienstjahrs eine Zulage von 90 M. jährlich, welche nach je 5 weiteren

Schüler und 1872 bei 632 599 Schülern und 10 321 Lehrern auf 61,3 Schüler.

40) Preußen besaß 1882 30 Präparandenschulen und 111 Seminare. Von den letzteren waren 9 für Lehrerinen, die übrigen für Lehrer bestimmt; eines war paritätisch, die übrigen evangelisch oder katholisch; sie waren von 6130 Internen und 3825 Externen besucht. Zeitschr. des k. pr. statist. Büreau's, Ergnzgsh. XIII. Bayern unterhielt 1878 14 Seminare. Von den 10 für das männliche Geschlecht bestimmten waren 6 katholisch, 3 protestantisch und eines gemischt; sie waren 1872 von 793 Schülern besucht. Alle Seminare sind Internate. Dagegen sind die Präparandenschulen Externate. 1878 bestanden 37; von den 35 für das männliche Geschlecht bestimmten waren 21 katholisch, 9 protestantisch und 5 gemischt (Mayr S. CV ff. Englmann a. a. O.). Sachsen hatte 1880 18 sechsklassige Seminare, welche die Zöglinge nach Absolvirung der Volksschule aufnehmen. Davon waren 15 für evangelische, 1 für katholische Lehrer, 2 für evangelische Lehrerinen bestimmt. Vgl. Bericht über den Stand u. s. w. S. 17.

41) Die Gehalte werden von den Bezirksregierungen festgestellt. Im J. 1821 hatten von 18140 Landschullehrern 9250 ein Einkommen von 80 Thlr. und darunter, nur 7051 hatten mehr als 100 Thlr. und von diesen nur 987 mehr als 200 Thlr.; einer bezog durchschnittlich 259 M. und von den 3745 Stadtschullehrern einer durchschnittlich 638 M. Seit 1852 wurde ernsthaft an der Erhöhung der Lehrergehälter gearbeitet. 1871 bezogen aber von 47 097 Lehrern noch 11 373 weniger als 600 und weitere 11 856 weniger als 750 M. Es hängt damit zusammen, daß im gleichen Jahr 2177 Stellen nicht oder nur interimistisch besetzt waren. Es wurde daher seitdem ein so starker Druck auf die Gemeinden geübt und in so reichem Maß vom Staat nachgeholfen, daß das durchschnittliche Stelleneinkommen, das 1871 in den Städten 1089 M., auf dem Land 705 M. und im Ganzen 792 M. betragen hatte, bis 1878 in den Städten auf 1441 M., auf dem Land auf 995 M. und im Ganzen auf 1122 M. gehoben war. Ein erheblicher Theil dieses Einkommens fließt aus dem Kirchendienst, wie daraus entnommen werden kann, daß von den 54 218 Stellen für vollbeschäftigte männliche Lehrer 15 719 mit einem kirchlichen Amte verbunden waren. Die Ruhegehalte beliefen sich im gleichen Jahre durchschnittlich auf dem Lande auf 436, in den Städten auf 789 und im Staate auf 544 M. jährlich. Ein Theil davon (13 1/3 %) wurde durch Abgaben des Amtsnachfolgers des Pensionärs aufgebracht; da in dem angegebenen Jahr auf 17 aktive Lehrer ein Pensionär kam, lag hierin eine schwere Belastung der Lehrer. Zeitschr. des k. preuß. statist. Büreau's, Ergänzungsh. X. S. XII ff. u. Ergänzungsh. XIII. S. 48 ff.

Dienstjahren um 90 M. steigt. In ähnlicher Weise ist das Einkommen der Schulverweser und Gehülfen aus Staatsmitteln erhöht worden. In einem großen Theil des Königreichs ist das Minimaleinkommen der Lehrer aller Art aus Mitteln der Kreisgemeinden noch weiter erhöht. Als Pension erhält der Lehrer vom „Kreisunterstützungsverein" mindestens 300 fl. (514 M. 28 Pf.) jährlich, wozu 180 M. Staatszulage und in mehreren Kreisen auch noch Zulagen aus Kreisfonds kommen. Die obligatorischen Lehrer-Wittwen- und Waisen-Pensionsvereine bezahlen den Witwen Pensionen zwischen 90 und 380 M., wozu seit 1870 Zulagen aus Staatsmitteln kommen, die jetzt für eine Wittwe 180 M. betragen. — In Sachsen beträgt das Minimaleinkommen eines ständigen männlichen oder weiblichen Lehrers neben freier Wohnung in Orten über 10 000 Einwohner 900, sonst 840 M. Durch Dienstalterszulagen wird der Gehalt bis zur Vollendung des 25. Dienstjahres in Gemeinden bis zu 5000 Einw. auf mindestens 1290 M., in Gemeinden bis zu 10 000 Einw. auf mindestens 1590 M. und in größeren Gemeinden auf mindestens 1710 M. gebracht. Das Einkommen aus dem Kirchendienst wird in den Gehalt eingerechnet, soweit es 600 M. übersteigt; wenn der Lehrer den niederen Kirchendienst ablehnt, wird festgestellt, welchen Theil des kirchlichen Einkommens er der ihn hierin vertretenden Person abzutreten hat. Die Verwendung der geringer bezahlten unständigen Lehrer und Lehrerinen ist gesetzlich begränzt[42]). Als Pension erhält ein männlicher oder weiblicher ständiger Lehrer je nach dem Dienstalter 33 1/3 bis 80% des zuletzt bezogenen Diensteinkommens, aber nicht unter 360 M. Die Witwe erhält als Pension 1/5 des letzten Gehalts und bezw. der Pension des Ehemanns; jedes Kind erhält 1/25. — In Württemberg erhalten nach Gesetzen von 1865 und 1872 die ständig angestellten Lehrer Wohnung und folgende Minimalgehalte: 1. jedenfalls 480 fl. und in Gemeinden über 400 Einwohner 500 fl.; 2. in Gemeinden bis zu 2000 Einw. mit 2 Lehrstellen der erste 525 fl., mit 3 Lehrstellen der erste 550 fl., der zweite 525 fl., mit 4 Lehrstellen der erste 575 fl., der zweite 550 fl., mit 5 und mehr Stellen der erste 600 fl., der zweite 550 fl.; 3. in Gemeinden zwischen 2000 und 4000 Einw. durchschnittlich mindestens 600 fl., in Gemeinden zwischen 4000 und 6000 Einw. durchschnittlich mindestens 650 fl., in Gemeinden mit mehr als 6000 Einw. durchschnittlich mindestens 700 fl. Alle diese Minima sind durch Gesetz von 1874 um 1/6 erhöht worden, soweit die Gehalte nicht in Naturalien oder Güterertrag bestehen; nach einer Bestimmung von 1858 muß nämlich jedem Schullehrer ein bestimmter Theil seines Einkommens in Brotfrüchten oder Gütergenuß gereicht werden. Ferner beziehen die Schullehrer nach Gesetzen von 1872 und 1874 Alterszulagen aus der Staatskasse, nämlich 100, 140 und 200 M. nach zurückgelegtem 40., 45. und bezw. 50. Lebensjahr. In den von der Gemeinde zu reichenden Minimalgehalt wird der Ertrag des mit der Stelle verbundenen Meßnerdienstes eingerechnet; der Lehrer muß aber für die niederen Meßnerverrichtungen einen Gehülfen halten, dessen Belohnung aus dem Meßnereieinkommen zu bestreiten ist. Die Verwendung der geringer bezahlten unständigen Lehrer und Lehrerinen ist gesetzlich begränzt. Die Pension eines ständig angestellten Lehrers beträgt mindestens 40% des Gehalts und der Alterszulage; für jedes nach dem 9. bis einschließlich zum 40. angetretene Dienstjahr treten 1 3/4% hinzu. Die Witwenpension beträgt mindestens 250 M.; jedes Kind erhält 1/4 der Pension der Mutter[43]). — In Baden unterscheidet das Ges. v. 1874 Gemeinden bis zu 500, 1000, 2500, 10 000 und über 10 000 Einwohner. Die ständig angestellten Lehrer erhalten je nach der Klasse der Gemeinde mindestens 780, 840, 960, 1080 und 1200 M.; hierzu kommt nicht nur freie Wohnung und ein Aversum für das Schulgeld, sondern, wenn dem Lehrer, der nicht zugleich Meßner sein darf, der Organisten- und Vorsängerdienst übertragen wird, auch die Belohnung hierfür. Ferner erhalten die Hauptlehrer nach je 5 auf derselben Stelle verbrachten Dienstjahren eine jährliche Zulage aus der Staatskasse von 60 M., wenn und solange ihr Einkommen aus Gehalt und Schulgeld nicht 1300 M. beträgt. Ueber unständige Lehrer und Lehrerinen gelten ähnliche Bestimmungen wie in Württemberg. Die Pension eines ständigen Lehrers beträgt nach zurückgelegtem 40. Dienstjahr je nach der Klasse der Gemeinde 850—1300 M., bei geringerer Dienstzeit entsprechend weniger, aber nicht unter 40% der angegebenen Summen. Die Witwenpension ist dermalen auf 220 M. festgesetzt; eine Waise erhält 1/5 der Pension der Mutter.

§ 18. Die Verwendung von Lehrerinen findet nur in engen Grenzen statt. In Prenßen und Bayern fehlen gesetzliche Bestimmungen. In Sachsen (Ges. v. 26. April 1873) können Lehrerinen an Mädchenschulen und an den unteren und mittleren Klassen gemischter Schulen wie Lehrer angestellt werden. In Württemberg (Ges. v. 6. Nov. 1858)

42) Während 1874 das durchschnittliche Einkommen eines ständigen Lehrers 1492 M. und das eines Hülfslehrers 813 M. betragen hatte, betrug es 1884 1668 und bezw. 881 M. Vgl. Das Volksschulwesen u. s. w. S. 22.

43) Anfang 1883 bezogen 1525 Schullehrer Gehalte bis 1000 M., 1040 bis 1100 M., 300 bis 1300 M., 172 bis 1500 M., 98 bis 1900 M. und einer über 2000 M.; zugleich waren 279 im Besitz der geringsten, 445 im Besitz der mittleren und 1341 im Besitz der höchsten Alterszulage. Neben den Schullehrern waren 418 Unterlehrer und Unterlehrerinen und 673 Lehrgehülfen und Gehülfinen verwendet. Württemb. Jahrbücher Jahrg. 1884 I S. 47.

werden sie nur umständig an Mädchen- und an unteren Knaben- und gemischten Klassen angestellt. In beiden Staaten verlieren sie durch Verheirathung ihre Stellen. In Baden, wo das Gesetz von 1868 sie noch ganz ignorirte und das Gesetz von 1880 ihnen höchstens 6 % der Stellen zusprach, hat eine Verordnung von 1885 sie noch weiter begünstigt [44]).

Im Gegensatz zu allen andern deutschen Staaten läßt Bayern die Mitglieder weiblicher *geistlicher Orden* als Lehrerinen an öffentlichen Schulen zu. Sie werden vom Orden ausgebildet, haben aber dieselben Prüfungen abzulegen, wie weltliche Lehrerinen. Die Begründung neuer Ordensniederlassungen ist durch landesherrliche Genehmigung, die Uebernahme neuer Schulen durch Beschluß der betreffenden Gemeinde, die Ausweisung aus einer Schule außerdem durch Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedingt. Die Ernennung und Versetzung der Lehrerinen erfolgt durch die Ordensoberin mit Zustimmung der Kreisregierung. Die Bestimmungen über Minimalgehalte, Pensionen u. s. w. haben für geistliche Lehrerinen keine Geltung [45]).

§ 19. Das natürliche Recht der Kirchen, den *Religionsunterricht* zu leiten und zu beaufsichtigen, ist in allen deutschen Staaten anerkannt. Aber der Anspruch der katholischen Kirche, diese Aufsicht und Leitung ausschließlich zu üben [46]) und demgemäß z. B. über die Lehrbücher, die Zahl der Unterrichtsstunden und das zu verwendende Lehrpersonal zu entscheiden, wird verworfen. Mit Rücksicht darauf, daß die Volksschule vom Staat und den Gemeinden unterhalten wird, daher in erster Linie den weltlichen Interessen zu dienen und der Polemik gegen Staatsgesetze und gegen Andersgläubige sich zu enthalten hat, übt der Staat eine Oberaufsicht auch über den Religionsunterricht. Demgemäß wird dieser Unterricht meist durch den Schullehrer ertheilt, der vom Staat in der Religion geprüft wird, wobei aber den kirchlichen Organen eine angemessene Betheiligung gestattet wird; die Kirchenbehörden dürfen i. d. R. den Lehrern über die Ertheilung des Religionsunterrichts nur durch Vermittlung der Staatsbehörden Weisungen geben; die Lehrmittel sind entweder vor der Einführung den Staatsbehörden zur Genehmigung vorzulegen (Bayern, Hessen) oder können nachträglich beanstandet werden u. s. w. [47]).

Für die Beschränkung der Leitung des Religionsunterrichts erhalten die Kirchen eine gewisse Entschädigung dadurch, daß ihre Organe an der *Verwaltung der Schule* überhaupt betheiligt werden. Bis in die neuere Zeit war die Lokalschulaufsicht den Ortsgeistlichen und die Verwaltung in zweiter Instanz den Superintendenten oder Dekanen für viele Angelegenheiten ganz überlassen. Ihre Rechte beruhten zwar auf Staatsgesetz, waren

44) Für die Ausdehnung der Verwendung von Lehrerinen werden die mit ihnen gemachten günstigen Erfahrungen, der Lehrermangel und die Nothwendigkeit, dem weiblichen Geschlechte neue Wirkungskreise zu eröffnen, angeführt. Dagegen wird geltend gemacht, daß durch die Verwendung von Lehrerinen wegen ihrer Unbrauchbarkeit für Schulen mit nur einer Lehrkraft den männlichen Lehrern die angenehmeren und zur Heranbildung tüchtiger Lehrer besonders geeigneten Stellen in den größeren Orten weggenommen werden, und daß Lehrerinen früher invalid werden und dem kirchlichen Einfluß zugänglicher sind als Lehrer. An den öffentlichen Volksschulen waren in Preußen 1881 neben 55 352 Lehrern 5 782 Lehrerinen, in Bayern 1873 neben 9615 Lehrern 914 Lehrerinen, in Sachsen 1879 neben 5414 Lehrern 175 Lehrerinen, in Württemberg 1883 anscheinend neben 4100 Lehrern 128 Lehrerinen verwendet. Zeitschr. d. k. pr. stat Büreaus a. a. O., Mayr, a. a. O. S. CXXV, Kalender u. stat. Jahrb. f. Sachsen f. 1880 S. 128, Württemberg. Jahrbücher a. a. O.

45) Vgl. *Thudichum*, Deutsches Kirchenrecht I 345. Im J. 1873 waren neben 155 weltlichen Lehrerinen 759 geistliche angestellt; Mayr a. a. O. S. CXXV.

46) Die päpstliche Encyklika vom 8. Dez. 1864 bezeichnet unter Ziff. 44 u. 45 als Irrlehren die Sätze: Civilis auctoritas potest se immiscere rebus, quae ad religionem pertinent. Totum scholarum publicarum regimen, in quibus juventus christianae alicujus reipublicae instituitur, potest ac debet attribui auctoritati civili.

47) Besonders eingehend ist die Angelegenheit in Preußen durch eine Vfgg. des Ministers *Falk* vom 18. Febr. 1876 geordnet; Ministerialblatt f. d. ges. innere Verwaltung S. 68. In Bayern (Vfss.U. Beil. II § 38) und Baden (Ges. v. 9. Okt. 1860 § 12 und Ges. v. 8. März 1868 § 27) ist der Geistliche ordentlicher Religionslehrer.

hierdurch aber den Geistlichen als solchen eingeräumt, ohne daß über sie den oberen Schulbehörden eine Disciplinargewalt zukam. Hierdurch wurde die Leitung der Schulen eine zwiespältige, und bei dem Gegensatz in welchem die katholische Kirche zum Staat steht, entstanden für diesen ernste Gefahren. Daher ist in neuerer Zeit in den meisten Staaten die Verbindung zwischen den geistlichen Aemtern und der Schulaufsicht gelockert und wenigstens die zweite Instanz häufiger mit reinen Staatsbeamten besetzt worden.

Bei der Schulverwaltung wird in den beiden unteren Instanzen zwischen inneren (d. h. technischen, eine fachmännische Bildung erfordernden) und äußeren (sonstigen) Angelegenheiten unterschieden. Die innere Verwaltung führt in unterster Instanz der Lokalschulinspektor, als welcher in Bezug auf konfessionelle Schulen auch jetzt noch regelmäßig der Ortsgeistliche der betreffenden Konfession fungirt, aber in widerruflicher Weise; nur in Württemberg ist der Ortsgeistliche noch nothwendig Lokalschulinspektor. Die äußere Schulverwaltung wird daneben von einer Ortsschulbehörde besorgt, als welche da, wo besondere Schulgemeinden bestehen, deren Vertretung thätig ist, während im Falle der Schulunterhaltung durch die politische Gemeinde die Funktion vom Gemeinderath oder durch ein Kollegium geübt wird, welches die Gemeindebehörden (manchmal unter Mitwirkung der Eltern und Lehrer) bestellen; der Ortsschulinspektor ist in beiden Fällen geborenes Mitglied. In Baden und Hessen kommt der Ortsschulbehörde auch die technische Schulverwaltung zu. Auch die technische Verwaltung zweiter Instanz führt im größten Theil Deutschlands ein Geistlicher und zwar immer (auch in Württemberg) in derselben widerruflichen Weise, in welcher der Ortsgeistliche die Lokalschulinspektion führt. In Sachsen, Baden, Elsaß-Lothringen und Hessen ist der Bezirks-(Kreis-)Schulinspektor aber ein den Dienst als Hauptamt besorgender, für alle Schulen ohne Unterschied der Konfession zuständiger Staatsbeamter. Für die äußere Schulverwaltung besitzen Preußen, Elsaß-Lothringen und Baden eine Kreis-(Bezirks-)Instanz überhaupt nicht, während dafür in Bayern, Sachsen und Württemberg das Bezirks-(Ober-)Amt theils allein, theils in Gemeinschaft mit dem Schulinspektor und in Hessen eine aus dem Kreisbeamten, Schulinspektor und weiteren Mitgliedern gebildete Kommission zuständig ist. Provinzialbehörden für das Volksschulwesen bestehen in Preußen, Bayern und Elsaß-Lothringen. Bei ihrer Bildung sind die Kirchen im Wesentlichen unbetheiligt, indem in Preußen für die technische Verwaltung die Provinzialschulkollegien (Oberpräsident und Berufsbeamte) und im Uebrigen die Bezirksregierungen zuständig sind, während in Bayern die in technischen Fragen von einem Kreisscholarchat (Ehrenbeamte) und einem Kreisschulinspektor berathene Kreisregierung und in Elsaß-Lothringen der Bezirkspräsident und ein Bezirksunterrichtsrath (in dem auch einige Geistliche sitzen) die Geschäfte führen. Die oberste Leitung liegt in jedem Staat in der Hand eines Ministers, dem in Württemberg und Baden besondere Centralbehörden unmittelbar untergeordnet sind, und zwar in Baden eine zugleich für die Mittelschulen zuständige rein weltliche Behörde, in Württemberg für die katholischen Schulen der zur Führung der Staatsaufsicht über die katholische Kirche gebildete katholische Kirchenrath (nur aus Katholiken bestehend), für die evangelischen Schulen das zur Führung des evangelischen Kirchenregiments berufene Konsistorium.

§ 20. *Die Fortbildungsschule.* Aus der Zeit, wo der ganze Jugendunterricht in einer sonntäglichen Unterweisung der Kinder durch den Pfarrer und den Küster bestand, haben sich in allen Theilen Deutschlands *Sonntagsschulen* erhalten, worunter jetzt Unterrichtseinrichtungen der Gemeinden verstanden werden, welche die Wiederholung des Lehrstoffs der Volksschule (gewöhnlich unter Ausschluß der Religionslehre) mit der aus dieser entlassenen und nicht in anderer Weise unterrichteten Jugend an den Sonntagen bezwecken. Da am Sonntag, wenn weder die Lehrer zu stark in Anspruch genommen, noch Knaben

und Mädchen gemeinsam[48]) unterrichtet werden sollen, den Schülern nicht mehr als eine Unterrichtsstunde ertheilt werden kann, wird der Unterricht in neuerer Zeit häufig ganz oder zum Theil auf Werktage und zwar i. d. R. auf den Abend verlegt[49]). Die Schulen werden dann Fortbildungsschulen, oder, wenn sie nur während der Wintermonate bestehen, Winterabendschulen genannt. Die Zahl der wöchentlichen Unterrichtsstunden beträgt gewöhnlich zwei bis vier und erreicht nur ganz ausnahmsweise das in Sachsen gesetzlich festgestellte Maximum von sechs. In Süd- und Mitteldeutschland sind die Gemeinden zur Unterhaltung von Sonntags- oder Fortbildungsschulen und die jungen Leute zu ihrem Besuch gesetzlich verpflichtet, und zwar ist die Schulpflicht in Bayern, Württemberg und Baden beiden Geschlechtern, in Sachsen und Hessen nur den Knaben auferlegt und dauert in Württemberg vier, in Bayern, Sachsen und Hessen drei Jahre, in Baden für Knaben zwei Jahre und für Mädchen ein Jahr. Wo solche landesgesetzliche Bestimmungen fehlen, findet der § 120 der Reichs-Gew.-O. Anwendung, nach welchem für gewerbliche Arbeiter unter achtzehn Jahren die Verpflichtung zum Besuch einer Fortbildungsschule durch Ortsstatut begründet werden kann[50]). Wo Sonntags- oder Fortbildungsschulen bestehen, sind die Eltern, Dienst- und Lehrherrn verpflichtet, ihren Kindern und Arbeitern die zum Besuch nöthige Zeit zu gewähren, und wo Schulzwang besteht, sind wegen Schulversäumnissen sowohl die Eltern oder Arbeitgeber als die Schüler mit Geld- und Freiheitsstrafen bedroht.

Für den Zwang zum Besuch der bezeichneten Anstalten können dieselben Gründe angeführt werden, wie für den Werktagsschulzwang (s. oben § 2). Da aber Zwang um so härter empfunden wird, je älter die Gezwungenen sind, da ferner die i. d. R. zur Zusammenfassung aller pflichtigen Jahrgänge in derselben Klasse genöthigte Sonntags- oder Fortbildungsschule den älteren Schülern nur wenig bieten kann, wodurch dieselben leicht zu Störungen des Unterrichts verführt werden, und da endlich für Mädchen der Schulbesuch von geringerer Wichtigkeit und oft mit ihren häuslichen Pflichten schwer vereinbar ist, muß bei der Bemessung der Dauer des Schulzwangs überhaupt und namentlich für Mädchen große Mäßigung geübt werden. Es muß daher die in Sachsen geltende Bestimmung, nach welcher Kinder, welche die Volksschule bis zum vollendeten fünfzehnten Lebensjahre besuchen, von der weiteren Schulpflicht frei sind, gebilligt werden, und es kann die Entbindung aller derjenigen von der erweiterten Schulpflicht, welche aus der Volksschule mehr als die Durchschnittskenntnisse mitbringen, nur wegen der Schwierigkeit der Durchführung einer solchen Bestimmung nicht verlangt werden. Für Schulen, die an Werktagen unterrichten, wird ein staatlicher Zwang zum Besuch sich nur ganz ausnahmsweise rechtfertigen lassen und i. d. R. nur von ortsstatutarischem Zwang die Rede sein dürfen. Denn sie stellen Anforderungen an die Zeit und Kraft der Schüler, die von den Lehrlingen mancher Gewerbe nicht erfüllt werden können, in Gemeinden mit weitzerstreuten Häusern oder schlechten Wegen ist der Schulbesuch in den Abendstunden Vielen physisch unmöglich, und die Dorfschullehrer besitzen häufig die zu intensiverem Unterricht erforderliche Fähigkeit und die Gemeinden die zur Bestreitung der Kosten (Lehrerhonorar) erforderlichen Mittel nicht[51]). Freilich muß auf der anderen Seite beachtet

48) In Baden bildet in kleinen Gemeinden der gemeinsame Unterricht für Knaben und Mädchen die Regel gemäß Verordnung v. 24. März 1876 § 7.

49) Diese Zeit kommt aber für Mädchen aus naheliegenden Gründen nicht in Betracht.

50) Der bescheidene Werth dieser Bestimmung ergibt sich aus einer in Baden gemachten Erfahrung. Nachdem dort durch das Elementarunterrichtsgesetz von 1868 den Gemeinden die bis dahin vorhandene Pflicht zur Unterhaltung einer Fortbildungsschule und der Jugend die Pflicht zum Besuch einer solchen abgenommen worden war, hatten im J. 1871 von den 1586 Gemeinden des Landes nur noch 323 eine Fortbildungsschule. Der Staat sah sich deßhalb im J. 1874 veranlaßt, die aufgehobenen Pflichten wieder einzuführen.

51) Man kann gegen den Zwang auch die befriedigenden Ergebnisse der Prüfungen anführen, welche mit den Rekruten über ihre Schulkenntnisse angestellt zu werden pflegen. Nach denselben

werden, daß die Gemeinden oft auch da, wo die Voraussetzungen für eine obligatorische Fortbildungsschule gegeben sind, dieselbe nicht einrichten, oder eine überkommene in schwierigen Zeiten aufheben werden.

Auf Schulgeld verzichten bei den Sonntags- und Fortbildungsschulen selbst solche Gemeinden häufig, welche für die Volksschule solches erheben[52]).

Neben den bisher besprochenen Fortbildungsschulen sind in den letzten Decennien in allen deutschen Staaten noch andere entstanden, welche zum Unterricht in den Fächern der Volksschule solchen in der Berufsbildung der Schüler fügen, und ihre Wirksamkeit auf höhere Altersklassen ausdehnen. Sie zerfallen in landwirthschaftliche, kaufmännische (handelswissenschaftliche) und gewerbliche (Gewerbeschulen). Die beiden zuletzt genannten Arten kommen nur in Städten, die zuerst genannte Art nur in Landgemeinden vor, weßhalb manchmal synonym mit der angegebenen Eintheilung die in städtische und ländliche Fortbildungsschulen gebraucht wird.

Die landwirthschaftlichen kranken daran, daß in Landgemeinden nur selten tüchtige Lehrer für landwirthschaftlichen Unterricht zu finden sind[53]). Die gewerblichen und kaufmännischen Fortbildungsschulen ziehen die Lehrer von höheren Schulen heran und sind dadurch in der Lage, neben den Fächern der Volksschule nicht nur Zeichnen, Modelliren, Buchführung und neuere Sprachen in ihren Lehrplan aufzunehmen, sondern ihren Unterricht auch auf Geometrie, Physik, Chemie, Geographie, Volkswirthschaftslehre, Wechselrecht und andre Fächer zu erstrecken. Alle Fächer werden aber nicht systematisch, sondern nur nach Maßgabe der Anwendung, die sie in den Berufen der Schüler finden, vorgetragen.

Der Besuch einer der Berufsbildung dienenden Fortbildungsschule befreit da, wo die gewöhnliche Fortbildungsschule obligatorisch ist, vom Besuch derselben. Andrerseits kann die Schulpflicht, welche nach § 120 der Gew.O. eingeführt werden kann, auch für die gewerblichen und kaufmännischen Fortbildungsschulen begründet werden, und in Bayern und Württemberg dürfen die Gemeinden statt der Sonntagsschule eine die Berufsbildung befördernde Fortbildungsschule mit Zwangscharakter einrichten.

2. Die allgemeinen höheren Schulen für das männliche Geschlecht.

Vgl. einen Theil der zu S. 951 u. 955 angeführten Literatur und Wiese, Das höhere Schulwesen in Preußen, historisch-statistische Darstellung I, 1864, II, 1869, III, 1874; Derselbe, Verordnungen und Gesetze für die höheren Schulen in Preußen, 1875; Paulsen, Geschichte des gelehrten Unterrichts auf den deutschen Schulen und Universitäten vom Ausgang des Mittelalters bis zur Gegenwart (1885).

§ 21. Die ersten höheren Schulen, die zugleich die ersten Schulen überhaupt waren, entstanden in den Klöstern und an den Bischofssitzen zur Erziehung des Klerus. „Die Ausübung der gottesdienstlichen Funktionen setzte die Kenntniß der Kirchensprache und einige Uebung im Gesang voraus; lesen, schreiben und singen waren daher nothwendig die ersten Unterrichtsgegenstände und werden in den Kapitularien Karls des Großen den Klosterschulen vorgeschrieben. Da dem Klerus außer den gottesdienstlichen Uebungen das regimen animarum in immer weiterem Maße als Berufsaufgabe zufiel, so wurden ihm die hierfür nothwendigen Kräfte des Lehrers und Leiters immer nothwendiger. Die Rhetorik und Dialektik traten sonach in den Vorbildungskursus des Klerus ein. Dieselbe Aufgabe machte aber auch die Sachwissenschaften erforderlich und so kommen zu den drei artes sermocinales (Grammatik, Rhetorik, Dialektik) die artes reales: Arithmetik, Geometrie,

kommen analphabete Rekruten in Süddeutschland und Sachsen nur noch ganz ausnahmsweise vor, und in Preußen machen sie nur noch ungefähr 2 % der Gesammtzahl aus. Genaueres über Preußen s. in Conrads Jahrbüchern N. F. VI S. 156.

52) In Baden ist die Erhebung von Schulgeld für den Besuch der Fortbildungsschule sogar vom Staat verboten. Joos a. a. O. S. 232.

53) Die Volksschullehrer können nur ausnahmsweise die Befähigung besitzen.

Astronomie und die hier eingeordnete Musik. Auf diesen septem artes liberales [54]) wird dann, als auf der Grundlage, die höchste Wissenschaft, die sacra theologia, aufgebaut." (Paulsen.)

Seit dem 13. Jahrhundert wird der Unterricht allgemeiner. Die neugegründeten Lehrorden der Dominikaner, Francískaner und Augustiner verbanden mit ihren Niederlassungen in fast allen Städten Schulen, die immer mehr Externe zuließen. Das Laterankonzil von 1215 machte allen Kollegiatkirchen die Unterhaltung von Schulen zur Pflicht, und endlich entstanden in allen größeren Städten bei den Pfarrkirchen Schulen. Die zuletzt erwähnten Anstalten werden gewöhnlich Stadt- oder Rathsschulen genannt, weil sie hinsichtlich der äußeren Verhältnisse unter dem Stadtregiment standen; der Magistrat beschaffte das Lokal, stellte das Schulgeld fest und ernannte (oder präsentirte) und besoldete den jährlich gewählten Rektor, während die Annahme und Bezahlung der weiteren Lehrer Sache des Rektors war [55]).

Mit der Reformation [56]) ging in den protestantischen Ländern das Schulwesen von der Kirche auf den Staat über und wurde neu geregelt. Die Landesherren gründeten mit dem eingezogenen Vermögen von Klöstern und Stiftern Landesschulen [57]), und die Städte vermehrten ihre Anstalten, die der staatlichen Aufsicht unterstellt wurden. Als die erste staatliche Schulordnung ist der von Melanchthon ausgearbeitete „Unterricht der Visitatoren im Churfürstenthum Sachsen" von 1528 anzusehen, an welchen sich die schon bei den deutschen Schulen erwähnten Bugenhagen'schen Ordnungen für eine Anzahl norddeutscher Schulen eng anschlossen. Bemerkenswerth ist ferner die Reorganisation der Straßburger Schule durch Joh. Sturm im Jahre 1538, die große württembergische Kirchen- und Schulordnung von 1559 und die dieser fast wörtlich nachgebildete chursächsische Ordnung von 1580. Im heutigen Preußen, wo im Einzelnen ähnlich wie in den übrigen Territorien reformirt wurde, kam eine Schulordnung in dieser Periode noch nicht zu Stande. Im Allgemeinen besaß im protestantischen Deutschland jede Stadt eine lateinische Schule, welche gleichzeitig niedere Gelehrten- und allgemeine Bürgerschule war, aber nur die Anstalten einiger größerer Städte lassen sich mit den heutigen Gymnasien vergleichen. In den ausschließlich für künftige Gelehrte bestimmten Landes-, Fürsten- oder Klosterschulen, die meist in den Räumen ehemaliger Klöster untergebracht und als Internate [58]) organisirt waren, fehlte die unterste Stufe — die Schüler traten erst zwischen dem 11. und 14. Lebensjahre ein —, wofür sie nicht selten durch philosophischen und theologischen Unterricht

54) Die Siebentheilung steht in Beziehung zu den Sprüchen Salomos 9,1: Die Weisheit bauete ihr Haus und hieb sieben Säulen. Die drei zuerst genannten Wissenschaften werden auch als trivium, die vier andern als quadrivium bezeichnet. Von diesen aus dem 9. Jahrhundert stammenden Worten hat sich das erste in den Bezeichnungen Trivialschulen für niedere Schulen und trivial für gewöhnlich erhalten.

55) Daß die Klöster und Stifter sich vielfach der Errichtung städtischer Schulen widersetzten, beruht nicht auf einem Gegensatz der letzteren gegen die Kirche, sondern nur auf dem Interesse der ersteren am Schulgeld. Die städtischen Schulen, die nur mit Genehmigung der kirchlichen Behörden errichtet werden konnten, unterschieden sich im Allgemeinen nur durch ein beschränkteres Lehrprogramm und das Fehlen des Internats von den Kloster- und Domschulen.

56) Zur Kennzeichnung der Entwicklung des Schulwesens unmittelbar vor der Reformation mag die Angabe dienen, daß im J. 1485 in Nürnberg für die ungefähr 20 000 Einwohner vier Schulen bestanden, an welchen 4 Schulmeister mit 12 Gehülfen etwa 250 zahlende und etwa 150 arme Schüler unterrichteten.

57) Die ersten sind die drei von Herzog Moritz von Sachsen 1543 begründeten Fürstenschulen in Pforta, Meißen und Grimma, die in vielen andern Territorien zum Vorbild gedient haben. Die württembergischen Klosterschulen unterschieden sich von ihnen wesentlich dadurch, daß sie nur künftige Theologen aufnahmen, während die sächsischen Schulen von Anfang an auch für Juristen und Mediziner bestimmt waren.

58) Man wollte hierdurch die Ausbildung für den kirchlichen, Schul- und Staatsdienst in derselben Art erleichtern, wie es bisher die Klöster und Stifter gethan hatten. Die Einrichtung war um so nöthiger, als durch die Aufhebung der Kanonikate, der Bischofswürde u. s. w. die Aussicht auf große Einkünfte und glänzende Stellungen weggefallen war, und reiche Leute in Folge dessen ihre Söhne nur noch selten studiren ließen.

den Universitäten Konkurrenz machten [59]).

Die neue Organisation des Unterrichts entsprach einer Veränderung seines Inhalts. Der Anregung Italiens folgend hatte sich das Interesse der Literatur und Kunst des klassischen Alterthums zugewendet, das Lateinische, das im Mittelalter durch den täglichen Gebrauch fast zu einer neuen Sprache geworden war, wurde wieder in seinen alten Formen studirt, und die bis dahin nur Einzelnen bekannte griechische Sprache und Literatur in den Lehrplan aufgenommen und eifrig getrieben. Erwerbung des Wissens, das die Alten besessen hatten und Erlernung der Rede- und Dichtkunst, wie diese sie geübt hatten, war das Unterrichtsziel des etwa vom Jahre 1500 datirenden Humanismus [60]).

In den katholischen Territorien wurde das Unterrichtswesen in der gleichen Epoche in ganz ähnlicher Weise reformirt und zwar hauptsächlich durch die im Jahr 1540 vom Papst bestätigte Gesellschaft Jesu, welche nicht nur eine Menge eigener Kollegien zur Erziehung von Novizen und Fremden errichtete, sondern auch die Mehrzahl der bischöflichen Klerikalseminare [61]) übernahm und sich in den Besitz vieler bisher städtischer oder landständischer Anstalten zu setzen wußte. Der Orden schöpfte aus der Ueberzeugung, daß er der berufene Erretter der alten Kirche sei, eine hohe Begeisterung, eignete sich in der Erkenntniß, daß dieses Ziel nur durch Ueberlegenheit des Wissens zu erreichen sei, die sprachlich-literarische Bildung des Humanismus vollkommen an und gelangte hierdurch zur Schaffung eines dem protestantischen ebenbürtigen Schulwesens.

Die Meinung der Humanisten, daß die antike Kultur die denkbar höchste Leistung des menschlichen Geistes sei, und die Erziehung deßhalb auf die Imitation der Alten gerichtet werden müsse, kam im 17. Jahrhundert durch das Zusammenwirken verschiedener Umstände allmälig in Abgang. Die lutherischen Theologen wollten die Jugend wohl in der allgemeinen Gelehrtensprache und in der Sprache des neuen Testaments unterrichtet sehen, konnten sich aber an dem heidnischen Inhalt der alten Literatur nicht erfreuen, und der auf Erwerbung der Seligkeit durch Frömmigkeit und werkthätige Liebe gerichtete Pietismus verhielt sich gegen die klassischen Studien mindestens gleichgültig. Das Erstarken der westlichen Völker führte zur Forderung der Ausbildung der Nationalsprache und der Unterweisung der Jugend in derselben [62]), zugleich aber auch zu einem starken Interesse für die französische Sprache und Literatur, die Entwicklung der Naturwissenschaften durch Kopernikus, Galilei, Kepler, Descartes u. A. erzeugte das Gefühl der

59) Im J. 1604 bestanden in Württemberg auf 160 Quadratmeilen 47 Lateinschulen mit 75 Lehrern und 2400 Schülern. Das Stuttgarter Pädagogium hatte gleichzeitig in 6 Klassen 300 Schüler und 7 Lehrer. Die 4 Klosterschulen unterrichteten im J. 1570 220 Schüler.

60) Während nach der Gründung der Universitäten, die zuerst als studium generale bezeichnet wurden, alle andern Schulen studium particulare oder schola part. genannt wurden, beschränkte man diese letzteren Benennungen allmälig auf die Lateinschulen, die auch scholae triviales oder Stadt- oder Rathsschulen genannt wurden und — zum Unterschied von den allmälig aufkommenden deutschen Schulen — große Stadt- oder Rathsschulen. Für die Landesschulen bürgerten seit der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts die Humanisten die Benennung gymnasium ein, neben welcher zur Hervorhebung der Internatseinrichtung der Name paedagogium angewendet wird. Anstalten, die sich den Universitäten näherten, hießen gymnasium illustre oder academicum oder archigymnasium.

61) Das Tridentinische Konzil beschloß im J. 1563, daß in jeder Diöcese bei der Domkirche eine Anstalt bestehen soll, welche eine Anzahl Knaben vom 12. Jahr an in Grammatik, Gesang, Festrechnung und andern Wissenschaften, in der heiligen Schrift, den Kirchenschriftstellern, im Predigen, Beichthören und den heiligen Gebräuchen unterweist. Die Kosten sollen durch den Diöcesanklerus bestritten, der Unterricht von den Mitgliedern der Stifte oder durch taugliche Vertreter ertheilt werden.

62) M. Opitz sagt in seinem 1618 erschienenen Aristarchus sive de contemptu linguae teutonicae: Während wir mit maßloser Begier fremde Sprachen erlernen, bringen wir die unsrige in Verachtung. Eher sollten wir streben, gleich wie wir von Franzosen und Italienern Geist und Eleganz erborgen, auch unsere Sprache nach ihrem Vorbild zu glätten und auszubilden; aber wir schämen uns unseres Vaterlandes und trachten danach, daß wir nichts weniger als die deutsche Sprache zu verstehen scheinen. Vgl. auch Scherer's deutsche Literaturgeschichte S. 315 ff.

Ebenbürtigkeit der Gegenwart mit dem Alterthum, und endlich drang von Frankreich her der Rationalismus und in seinem Gefolge die Aufklärung ein, deren Apostel allen Werth auf sachliche Kenntnisse und praktische Nützlichkeit legten, von Geschichte nichts wissen wollten und den alten Sprachen keinen größeren Werth beimaßen als einer beliebigen neuen. Die praktische Verwirklichung dieser Gedanken fand zuerst in den im Laufe des 17. und zu Anfang des 18. Jahrhunderts in vielen Territorien zunächst für den Adel errichteten Ritterakademien statt [63]), die ihre Zöglinge auf den Hof- und Staatsdienst vorzubereiten unternahmen. Besonders im Norden von Deutschland gewann großes Ansehen und Einfluß das 1700 von Francke in Halle gegründete Pädagogium, in dem zwar die lateinische Sprache gründlich getrieben wurde, Griechisch aber nicht obligatorisch war, wodurch für Deutsch, Französisch, Mathematik, Geschichte, Geographie und mannigfaltige praktische Unterweisungen (die „galanten Disciplinen") die Zeit gewonnen wurde. Im Anschluß an diese und andere Vorbilder wurden im 18. Jahrhundert an allen Landesanstalten besondere Mathematiklehrer angestellt [64]), die Klosterschulen zum Theil in die Residenzen verlegt [65]) und, meist unter Beschränkung der griechischen Lektüre auf das neue Testament, bald diese bald jene praktisch nützlichen Fächer in den Lehrplan aufgenommen. Das Lateinische behielt zwar überall seine beherrschende Stellung, aber Lehrer und Schüler hatten den Glauben an den Werth des klassischen Unterrichts verloren und trieben ihn ohne Freude. Ueberdies waren die Lehrer schlecht, da das theologische Examen zugleich als Lehrerprüfung galt, was zur Folge hatte, daß das in geringem Ansehen stehende Lehramt als Durchgangsstufe zum Pfarramt diente und nur von Solchen länger bekleidet wurde, welche zum Pfarramt nicht gelangen konnten [66]).

§ 22. Eine ebenso überraschende als tiefgreifende Veränderung erfuhren die Schulen seit dem letzten Drittel des vorigen Jahrhunderts. In dem Augenblick, wo das Griechische nur noch für die Theologen und das Lateinische für die Juristen für wichtig galt, die lateinische Sprache auf den Universitäten durch die deutsche ersetzt wurde, und die moderne Kultur der antiken auf den mannigfaltigsten Gebieten den Rang abgelaufen hatte, kehrten die Schulen zur Pflege des Alterthums zurück und verschafften derselben, indem sie ihr neue Seiten abgewannen, ein nie dagewesenes Ansehen. Während der alte Humanismus die klassischen Sprachen und Literaturen gelehrt hatte, damit man lerne, in Sprache, Sinn und Form der Alten zu philosophiren, zu reden und zu dichten, wurde nunmehr als Zweck des Unterrichts in der alten Literatur bezeichnet: sie zu genießen und durch Bildung des Urtheils und Geschmacks an dem in seiner Art Vollkommensten sich zu selbständiger Produktion in Wissenschaft und Kunst geschickt zu machen. Der Inhalt der alten Literatur sollte den Hauptgegenstand des Unterrichts bilden, zugleich aber das bisher nur als Mittel zum Zweck betriebene Studium der Grammatik mit Rücksicht auf seine formal bildende Kraft

63) Die bedeutendsten sind die in Tübingen (1589) Kassel (1599, neu konstituirt 1618), Lüneburg (1655), Wien (1682), Wolfenbüttel (1687), Brandenburg (1704), Berlin (1705), Liegnitz (1708), Ettal in Bayern (1711), Hildburghausen (1714). Sie wollten den Adel zur Erfüllung der vielen Aufgaben geschickt machen, die er im modernen Staat übernommen hatte, und auf die ihn die hauptsächlich für Theologen berechneten alten Anstalten nicht vorbereiten konnten. Sie beschränkten deßhalb den klassischen Unterricht nicht nur durch Lektionen in neueren Sprachen, Geschichte, Geographie, Genealogie, Heraldik, Mathematik, Astronomie u. s. w., sondern unterwiesen die Zöglinge auch im Reiten, Fechten, Tanzen, Ballspiel und ähnlichen Künsten. Als im vorigen Jahrhundert der Adel seine Vorrechte verlor und die Landesschulen ihren Lehrplan erweiterten, wurden die Ritterakademieen theils aufgelöst, theils in Landesschulen verwandelt.

64) Die älteren Schulordnungen des 16. Jahrhunderts erwähnen mathematischen Unterricht überhaupt nicht, oder nur im Vorübergehen und mit frommen Wünschen. Die kurpfälzische Schulordnung von 1615 weist ihm wöchentlich eine Stunde zu, die hessische von 1618 zwei, aber er erstreckt sich nur auf das gemeine Rechnen und etwas Astronomie.

65) Man wollte Weltleute erziehen und gab deßhalb auch die bisherige demüthigende Disciplin auf.

66) An den kleinen Lateinschulen lehrte bis ins 19. Jahrhundert hinein vielfach der Abhub verunglückter Studenten.

als Selbstzweck verfolgt werden. Der der lateinischen Sprache im Lehrplan immer tief untergeordnet gewesene griechische Unterricht erhielt wegen der Abhängigkeit der römischen Kultur von der griechischen den gleichen Rang eingeräumt, und wurde statt des bisher hauptsächlich gelesenen Neuen Testaments auf die alten Klassiker gerichtet.

Der Umschwung kam zum Theil durch die Uebertreibungen des so lange herrschend gewesenen Rationalismus erklärt werden, die auf allen Lebensgebieten zu einer Reaktion zu Gunsten des Gewordenen und Gewachsenen führte, und ferner mußten die großen staatlichen Umwälzungen, welche das Ende des vorigen Jahrhunderts brachte, auch zu einer Veränderung des Unterrichtswesens führen. Der tiefste Grund des Umschlags wird aber darin zu finden sein, daß die fragliche Zeit, die die letzten Konsequenzen der Reformation zog und sich vom Christenthum emancipirte, doch nicht auf ein Ideal verzichten wollte und ein besseres als das Alterthum nicht finden konnte. Die Philologie trat inhaltlich und an äußerem Ansehen an die Stelle der Theologie.

Der Neuhumanismus, als dessen bedeutendste Vertreter J. M. Gesner, J. A. Ernesti, Ch. G. Heyne, und namentlich F. A. Wolf [67]) zu nennen sind, wurde noch im 18. Jahrhundert in einer Reihe von Landesschulen durch die Lehrer und in einigen Territorien durch Schulordnungen eingeführt, gelangte aber erst im laufenden Jahrhundert allgemein zur Herrschaft. In Preußen wurde die Reform namentlich durch Bestimmungen von 1812 und 1816 durchgeführt, welche Latein, Griechisch und Mathematik als Hauptfächer bezeichnen, im Griechischen Verständniß der attischen Prosa, des Homer und des leichteren Dialogs des Sophokles und Euripides ohne Vorbereitung als Ziel feststellen, der Mathematik fast dieselbe Stundenzahl gewähren wie dem Griechischen und daneben Deutsch, Geschichte, Geographie, Naturwissenschaften und Religion berücksichtigen. Aehnliche Bestimmungen wurden 1808 und 1830 in Bayern, 1812 in Sachsen, 1807 und 1809 in Württemberg getroffen. Doch begab man sich in den mittel- und süddeutschen Staaten mit einer gewissen Vorsicht in das neue Fahrwasser, indem im Griechischen, in der Mathematik, in den Naturwissenschaften und in Geschichte und Geographie schon in den Verordnungen, namentlich aber in der Praxis, die Ziele niedriger gesteckt wurden als in Preußen. Man glaubte, um in den alten Sprachen ein wirkliches Können zu erreichen, sich in den übrigen Fächern mit einem erheblich geringeren Wissen als im Norden begnügen zu müssen. Hierdurch sind die in Preußen schon in den zwanziger Jahren laut gewordenen und seitdem nicht mehr verstummten Klagen über Ueberbürdung der Schüler in Süddeutschland vermieden worden [68]).

Die fragliche Periode brachte auch wichtige Fortschritte in der äußeren Ordnung des Schulwesens. Nachdem schon im Laufe des 18. Jahrhunderts in vielen Territorien Bestimmungen über Maturitätsprüfungen ergangen waren, wurden solche mit größerem Nachdruck in Preußen 1788 und 1812 erlassen, und die Abnahme der Prüfung bestimmten Anstalten vorbehalten, die seitdem amtlich Gymnasien genannt und unter speciellere Aufsicht genommen wurden, während die kleineren meist eingingen oder sich in Realschulen verwandelten [69]). Die Erstehung der Prüfung bedingte jedoch zunächst noch nicht die Zulassung zur Universität, sondern nur den Genuß von Stipendien und anderen Benefizien. Erst in den zwanziger Jahren wurde durch Verordnungen verschiedener Ministerien und

67) Gesner war von 1734—1763, Heyne von 1763—1812 Professor in Göttingen, Ernesti war von 1742—1781 Professor in Leipzig, während Wolf von 1783—1807 in Halle und bis 1824 in Berlin wirkte. Ueber den letztgenannten s. namentlich J. F. J. Arnoldt, F. A. Wolf in seinem Verhältniß zum Schulwesen und zur Pädagogik (1861).

68) Die Hauptvertreter dieser Richtung waren Gottfried Hermann (1772—1848) und Friedrich Thiersch (1784—1860), von denen der erstere in Leipzig, der letztere in München wirkte. Vgl. H. Köchly, G. Hermann (1874) und H. Thiersch, F. Thiersch's Leben (1866).

69) Nur in Württemberg und Bayern hat sich eine erhebliche Zahl erhalten.

1834 durch ein allgemeines Reglement die Zulassung zu Staatsdienstprüfungen und der Anspruch auf Immatrikulation vom Besitz eines Reisezeugnisses abhängig gemacht. Die meisten übrigen Staaten erließen etwa um die gleiche Zeit ähnliche Bestimmungen, während Bayern und Oesterreich im Anschluß an die Jesuitentradition schon zu Ende des 18. Jahrhunderts die Abiturientenprüfung obligatorisch gemacht hatten. Wie der Inhalt des Unterrichts durch die Maturitätsprüfung, so wurde die Lehrerbildung durch die Einführung besonderer Lehrerprüfungen geregelt. Während die Lehrer bisher die theologische Prüfung abzulegen gehabt hatten und nur häufig noch ein Examen pro loco bestehen, oder ein Zeugniß eines Universitätslehrers beibringen mußten, wurde in Preußen 1810 und in verbesserter Gestalt 1831, in Bayern 1830, in Sachsen 1843, in Württemberg 1853 und ebenso auch in allen anderen Staaten eine eigene Lehrerprüfung eingeführt und dadurch ein besonderer Lehrerstand geschaffen. Endlich fällt in diese Epoche die Emancipation der Schule von der Kirche. In Bayern fand diese Veränderung schon nach der 1773 erfolgten Aufhebung des Jesuitenordens statt. In Preußen ging 1787 die oberste Aufsicht über die Schulen vom geistlichen Departement auf ein Oberschulkollegium über, 1808 wurde im Ministerium des Innern eine besondere Abtheilung für Kultus und Unterricht eingerichtet, aus der 1817 ein besonderes Ministerium wurde, und 1825 mußten die Konsistorien die unmittelbare Aufsicht über die Schulen an Provinzialschulkollegien abtreten. In den übrigen Staaten verlief diese Entwicklung in gleicher Weise.

Die neueste Phase des deutschen Gymnasialwesens datirt etwa vom Jahr 1840. Seit dieser Zeit nimmt das Ansehen des eben zur Herrschaft gelangten klassischen Unterrichts wieder ab. Das Interesse wendet sich theils den Naturwissenschaften, theils dem wieder erstarkenden kirchlichen Leben, theils den politischen Fragen und wirthschaftlichen Sorgen zu, und der schon von G. Hermann abgelehnte Glaube, daß man durch die Erforschung der alterthümlichen Menschheit zur Anschauung der Idee des Menschen gelangen und daß die Alterthumswissenschaft die Stelle von Philosophie und Religion vertreten könne, wird seltener.

Die veränderte Stimmung tritt am deutlichsten in der 1849 von F. Exner und H. Bonitz durchgeführten Reform der östreichischen Gymnasien[70]) zu Tag, durch die die alten Sprachen ihrer Bedeutung als Hauptunterrichtsgegenstände entkleidet, und namentlich der Mathematik, den Naturwissenschaften und der Geschichte und Geographie größerer Raum gewährt wurde. Ein weiterer Erfolg der neuen Richtung ist der preußische Lehrplan vom 31. März 1882. Derselbe stellt nicht nur den in der Reaktionszeit der fünfziger Jahre beseitigten naturwissenschaftlichen Unterricht wieder her, sondern gibt auch der Mathematik und dem Französischen größere Stundenzahlen, während der Unterricht in Lateinisch und Griechisch entsprechend beschränkt wird. Ferner wird das griechische Scriptum in der Maturitätsprüfung gestrichen, und das lateinische Scriptum soll nur noch zur Förderung der Lektüre betrieben werden, nicht mehr die Lektüre zur Förderung der Schreibfertigkeit. Daß den klassischen Studien noch weitere Beschränkungen drohen, dürfte aus den Klagen zu folgern sein, die einerseits über ungenügende mathematische Vorbildung der Studirenden der Naturwissenschaften und der Medizin, andrerseits über Ueberbürdung der Schüler gegenwärtig so vielfach erhoben werden. Wenn die Verbindung humanistischen und realistischen Unterrichts, wie sie jetzt stattfindet, die Schüler überanstrengt, und wenn für einen Theil der Schüler eine weitere Erhöhung des Lehrziels in Mathematik, neueren Sprachen und Zeichnen nothwendig ist, kann Abhülfe nur entweder durch allgemeine Beschränkung des klassischen Unterrichts, oder dadurch erreicht werden, daß in den obersten Klassen den Schülern zwischen einem überwiegend klassischen Unterricht und einem mehr

70) Vgl. unten § 32.

mathematischen und neusprachlichen die Wahl gelassen wird[71]).

§ 23. Die Realschule wird gewöhnlich auf Semler in Halle zurückgeführt, der dort im Jahre 1706 eine „mathematische und mechanische Realschule" einrichtete. Da diese Anstalt aber keinen einheitlichen Unterricht ertheilte, sondern nur eine Ergänzung sowohl der deutschen als der lateinischen Schule sein wollte, wird die Neuerung richtiger von J. J. Hecker datirt, der 1747 in Berlin eine „ökonomisch-mathematische Realschule" ins Leben rief[72]), die in Religion, Deutsch, Latein, Französisch, Schreiben, Rechnen, Zeichnen, Geschichte, Geographie, Geometrie, Mechanik und Architektur unterrichtete. Bisher stand den Kaufleuten, Technikern, Landwirthen, niederen Beamten u. s. w. von höheren Schulen nur die lateinische zur Verfügung, die für sie in keiner Weise paßte, und es lag also ein dringendes Bedürfniß nach Anstalten vor, die eine für diese Kreise geeignete allgemeine Bildung vermittelten. Diesem Bedürfniß entsprach die Hecker'sche Schule und sie fand daher großen Zulauf. Trotzdem kamen weitere allgemeine Bildungsanstalten für die bezeichneten Kreise im vorigen Jahrhundert nur in geringer Anzahl zu Stande. Nur in Bayern wurde nach Aufhebung des Jesuitenordens die Realschule als Mittelstufe zwischen der Elementar- und Gelehrtenschule in das System der öffentlichen Schulen aufgenommen. Seit dem Anfange des laufenden Jahrhunderts gelangten aber die Realschulen in Folge der Entwicklung der Naturwissenschaften, der Industrie und des Verkehrs und Dank dem warmen Interesse, das ihnen die städtischen Behörden entgegenbrachten, in den meisten Staaten zu rascher Blüthe[73]). Namentlich der Umstand, daß sie den Gymnasien einen Theil der nicht auf die Universität reflektirenden Schüler abnahmen, erwarb ihnen auch Sympathie bei den staatlichen Schulbehörden, so daß die preußische Regierung 1832 den Absolventen die Berechtigung zum einjährigen Militärdienste und die Zulassung zu verschiedenen Staatsdiensten gewährte.

Von dieser Zeit an geriethen die Anstalten aber auf eine verhängnißvolle Bahn. Die Verordnung von 1832 setzte zwar Latein nur im Allgemeinen als Unterrichtsgegenstand voraus und gestattete die Erwerbung des Maturitätszeugnisses auch ohne Kenntniß dieser Sprache, in welchem Falle es nur nicht zum Eintritt in den Staatsdienst berechtigte. Zu Anfang der vierziger Jahre wurden aber Kenntnisse im Latein zu einer Bedingung des Reisezeugnisses gemacht, und die Unterrichts- und Prüfungsordnung von 1859 erhob diese Sprache zu einem Hauptlehrgegenstand[74]). Die lateinlosen Realschulen wurden als Realschulen zweiter Ordnung bezeichnet und ihren Schülern erheblich geringere Berechtigungen bezüglich des Staatsdienstes gewährt, als denen der Realschulen erster Ordnung und der Gymnasien. Die meisten anderen Staaten verfuhren in gleicher Weise.

71) Vgl. die unten § 41 erwähnten französischen Classes de mathématiques élémentaires und de m. spéciales.

72) In einem unausgeführt gebliebenen Organisationsplan Franke's von 1698 findet sich auch ein besonderes Pädagogium für diejenigen Kinder, „welche nur im Schreiben, Rechnen, Lateinisch, Französisch und in der Oekonomie angeführt und die studia nicht kontinuiren, sondern zur Aufwartung fürnehmer Herren, zur Schreiberei, zur Kaufmannschaft, Verwaltung der Landgüter und nützlichen Künsten gebraucht werden sollen." Da Hecker, ehe er nach Berlin kam, Lehrer in Francke's Waisenhaus in Halle war, hat er die Anregung zur Gründung seiner Anstalt möglicherweise von Francke empfangen.

73 Der Realschuldirektor Spilleke in Berlin betonte zuerst (1822), daß es sich nicht um Fachschulen, sondern um allgemeine Bildungsanstalten für den höheren Bürgerstand handle. S. ferner oben Text zu N. 69. In Württemberg wurden seit 1829, im Großherzogthum Hessen seit 1834 Realschulen errichtet, in Kurhessen seit 1837 als Anbau an die Volksschulen, in Hannover seit 1846 im Anschluß an die Gymnasien.

74) Während die in die erste Linie gestellte Mathematik 47 Wochenstunden zugewiesen erhielt, wurden für Latein 44 angesetzt. Als Gründe erwähnt die Verordnung die Wichtigkeit, welche die lateinische Sprache für die Kenntniß des Zusammenhangs der neueren europäischen Kultur mit dem Alterthum habe, ihren Werth für grammatisches Studium überhaupt und insbesondere das der neueren Sprachen, endlich ihre Nützlichkeit nicht nur für die logische, sondern auch für die ethische Erziehung: je weniger die Schüler den Nutzen des lateinischen Unterrichts einsähen, desto mehr würden sie durch ihn gewöhnt, aus Pflichtgefühl zu arbeiten.

Aber „die der Unterrichtsordnung von 1859 zu Grunde liegende Ueberzeugung, daß Realschulen ohne Latein nur als unvollständige, einer niederen Ordnung angehörende Lehranstalten zu betrachten seien, hat durch die weitere Entwicklung nicht Bestätigung gefunden; vielmehr haben Realschulen, welche die sprachliche Bildung ihrer Schüler ausschließlich auf moderne Kultursprachen begründen, eine steigende Anerkennung als Schulen allgemeiner Bildung sich erworben“ [75]). In immer weiteren Kreisen bricht sich die Ueberzeugung Bahn, daß der Bau-, Post-, Militärdienst und manche andre Berufe, von deren Kandidaten dermalen Kenntniß der lateinischen Sprache verlangt wird, diese nicht brauchen, und es kann angenommen werden, daß in nicht ferner Zeit für die Kandidaten aller Berufe, welche nicht der Gymnasialbildung bedürfen, eine rein realistische als die richtige erachtet werden wird. Andrerseits sind die gemischten Anstalten nicht im Stande, ihre oberen Klassen zu füllen. Sie mußten wegen des Umfangs ihres Lehrstoffs ihre Kursusdauer auf neun Jahre erstrecken, und so viel Zeit können ihnen ihre meisten Schüler nicht widmen. Um dem Uebel abzuhelfen, verlangten sie für ihre Abiturienten die Zulassung zur Universität, indem sie behaupteten, daß ihr Unterricht ebenso gut wie der der Gymnasien auf wissenschaftliche Studien vorbereite. Aber da der humanistische Bildungsgang sich in der Hauptsache bewährt hat, auf die durch die griechische Lektüre erreichbare geistige Befreiung der studirenden Jugend nicht ohne Noth verzichtet werden kann und die Eröffnung von konkurrirenden Bildungswegen die wissenschaftlich Gebildeten in zwei Lager spalten würde, wurde diese Forderung in der Hauptsache abgelehnt. Die gemischten Anstalten sind somit eine unnöthige Zwischenart, deren bereits eingeleitete Umwandlung in rein reale [76]) wohl demnächst Fortschritte machen wird [77]).

§ 24. Ueber die höheren Schulen besitzen nur das Königreich Sachsen und Elsaß-Lothringen systematische *Gesetze* (v. 22. Aug. 1876 und v. 1. Nov. 1878), während das geschriebene Recht der anderen Staaten nur aus Verordnungen und Statuten besteht. Der *Begriff der höheren Schule* begrenzt sich gegen die Volks- und Fortbildungsschule durch einen über das allgemeine Bedürfniß hinausgehenden Unterricht, gegen die Fachschule durch das Absehen von den Bedürfnissen eines bestimmten Berufs, gegen die Universität durch die propädeutische Natur und den geringeren Inhalt des Unterrichts. Die höheren Schulen übernehmen nicht die ganze Erziehung ihrer Schüler, d. h. sie besitzen nur ausnahmsweis Pensionate [78]). Sie zerfallen in *Gymnasien* (humanistische Gymnasien), *Realgymnasien* und *Realschulen*. Die Gymnasien unterrichten in Lateinisch, Griechisch, Mathematik, Deutsch, Französisch, Geschichte, Geographie, Naturwissenschaften und Religion, wozu häufig noch Turnen, Gesang, Schreiben (Stenographie) und Hebräisch kommt [79]). In

75) Preuß. Minist. Vfgg. v. 31. März 1882.

76) In Bayern und Baden sind in den letzten Jahren einige, in Elsaß-Lothringen 1883 alle Realgymnasien aufgehoben worden. Preußen hat durch die in der vorigen N. angeführte Verfügung für die reinen Realschulen den Lehrplan festgestellt und dadurch wenigstens ihre Ebenbürtigkeit mit den anderen Anstalten anerkannt.

77) Vgl. über die „*Realschulfrage*“ *Wiese* a. a. O. II 31 ff. und III 33 ff. und die hier angeführte Literatur. Angaben über die neueste Literatur s. bei v. *Soden*, Die Einflüsse unseres Gymnasiums auf die Jugendbildung, 2. Aufl. 1884. Ergänzend ist zu nennen *Krück*, Zur Geschichte der bayrischen Realgymnasien (1883); *Dillmann*, Das Realgymnasium (1884); *Seeger*, Realgymnasium oder Oberrealschule (1884); *Conrad*, Das Universitätsstudium in Deutschland (1884) S. 208 ff. Aus der ungeheuren Menge der Abhandlungen in Zeitschriften verdient hier ein Aufsatz von *Bonitz* in den Preuß. Jahrb. Bd. XXXV S. 143 hervorgehoben zu werden.

78) Die wichtigsten Pensionate sind die sächsischen Landes- und Fürstenschulen in Grimma und Meißen, die preußische Landesschule in Schulpforte und die württembergischen niederen Seminare in Blaubeuren, Schönthal, Maulbronn und Urach. Die Konvikte für künftige katholische Geistliche sind meist selbständige Anstalten, deren Zöglinge das am Ort vorhandene Gymnasium besuchen.

79) In Preußen beträgt nach der Minist.-Vfgg. v. 31. März 1882 die Zahl der Wochenstunden in den 9 Klassen des Gymnasiums für Latein 77, Griechisch 40, Mathematik 34, Geschichte und Geographie 28, Deutsch 21, Französisch 21, Religion 19, Naturwissenschaften 18, Zeichnen 6,

den Realschulen fehlen die alten Sprachen und bilden Mathematik, Naturwissenschaften, Zeichnen und neuere Sprachen die Hauptunterrichtsgegenstände [80]). Die Realgymnasien stehen in der Mitte zwischen Gymnasien und Realschulen und unterscheiden sich von den ersteren dadurch, daß sie von den alten Sprachen nur die Lateinische und nur in beschränkterem Umfang lehren, dafür aber englischen Unterricht ertheilen und Mathematik, Naturwissenschaften, Französisch und Zeichnen mehr pflegen [81]). Wie die Realgymnasien den Uebergang von den Gymnasien zu den Realschulen bilden, so können die letzteren als Zwischenstufe zwischen den Gymnasien und Realgymnasien einerseits und den Fachschulen andrerseits betrachtet werden. Die drei Arten von allgemeinen höheren Schulen haben grundsätzlich neun Jahreskurse [82]), in deren untersten die Schüler nach Vollendung des 9. bis 10. Lebensjahrs und nach Aneignung des in den drei untersten Klassen der Volksschule behandelten Lehrstoffs eintreten. Es kommen aber bei allen Arten und insbesondere bei den Realschulen Anstalten mit einer geringeren Zahl von Klassen vor, die den unteren Kursen der größeren Anstalten entsprechen, und die Vorbereitung der Schüler für die oberen Klassen der größeren Anstalten oder auch zum Uebertritt in das Leben bezwecken. Unvollständige Gymnasien werden als Progymnasien, Lateinschulen, Lyceen oder Pädagogien bezeichnet, unvollständige Realgymnasien als Realprogymnasien, Reallyceen oder Reallateinschulen; die unvollständigen Realschulen werden dadurch kenntlich gemacht, daß die vollständigen als Oberrealschulen bezeichnet werden. *Bürgerschulen* werden unvollständige Realschulen mit einem etwas modificirten Lehrplan genannt, die lediglich die Vorbereitung der Schüler für das praktische Leben, nicht auch zum Eintritt in die höheren Klassen einer vollständigen Realschule bezwecken [83]). In den meisten Staaten sind mit den höheren Schulen *Vorschulen* verbunden, welche den für die höheren Schulen bestimmten Kindern statt der Volksschule den Elementarunterricht geben. Der Inhalt des Unterrichts der höheren Schulen wird im Allgemeinen durch die staatliche Centralbehörde (Normallehrplan), im Einzelnen durch die Lokalbehörden und das Lehrerkollegium jeder Anstalt festgestellt. Die Erreichung des Unterrichtsziels der vollständigen Anstalten wird bei den Schülern durch eine Maturitätsprüfung konstatirt [84]), deren Erstehung die Zulassung zu gewissen Staatsdienstprüfungen bedingt. Die Maturitätsprüfung des Gymnasiums gibt das Recht zum Universitätsstudium jeder Art, die des Realgymnasiums nur das zum Studium der Mathematik, der Naturwissenschaften und der neueren Sprachen [85]). Der er-

Schreiben 4. In den 9 Klassen der bayrischen Gymnasien kommen auf Latein 73, Griechisch 36, Mathematik und Physik 31, Deutsch 26, Geschichte und Geographie 26, Turnen 18, Religion 16, Kalligraphie 9, Französisch 8 wöchentliche Stunden. Während sich die Zahl der wöchentlichen Stunden in Preußen in der untersten Klasse auf 28, in allen folgenden auf 30 beläuft, werden in Bayern in den beiden untersten wöchentlich 25, in der dritten 26, in der vierten 27 und in den folgenden 28 Stunden wöchentlich ertheilt. Von den Bestimmungen der übrigen Staaten nähern sich die württembergischen den bayrischen, die der anderen Staaten den preußischen.

80) In Preußen sind nach der in der vorigen Note angeführten Verfügung für Französisch 56, Mathematik 49, Naturwissenschaften 36, Deutsch 30, Geschichte und Geographie 30, Englisch 26, Zeichnen 24, Religion 19 und Schreiben 6 Stunden wöchentlich bestimmt.

81) Nach der in Note 79 angeführten preußischen Verfügung beträgt die wöchentliche Stundenzahl für Latein 54, Mathematik 47, Französisch 34, Naturwissenschaften 30, Geschichte und Geographie 30, Deutsch 27, Englisch 20, Religion 19, Zeichnen 18 und Schreiben 4.

82) Die bayrischen Realgymnasien bedingen die Aufnahme durch die Absolvirung der drei untersten Klassen eines humanistischen Gymnasiums, und ihre sechs Klassen entsprechen daher den sechs oberen Klassen eines humanistischen Gymnasiums. Die württembergischen höheren Schulen haben ordentlicher Weise zehn Klassen und nehmen die Schüler schon nach Vollendung des 8. bis 9. Lebensjahrs auf.

83) Zwischen ihnen und den zuweilen an die Volksschulen angehängten höheren Kursen (s. g. Mittelschulen) besteht kein principieller Unterschied.

84) Ueber das Durchschnittsalter der Abiturienten der preußischen Gymnasien in den Jahren 1869/73 macht *Wiese* III. S. 390 folgende Angaben:

	Lebensjahre					
Zahl der Abiturienten	unter 17	17	18	19	20	über 21
12 547	119	746	2357	3353	3061	2911

85) Die Abiturienten der Realgymnasien haben das Recht in Bayern seit 1864, in Preußen seit 1870.

folgreiche Besuch der viertletzten Klasse einer vollständigen oder der entsprechenden Klasse einer unvollständigen höheren Schule gewährt die Berechtigung zum Dienst als Einjährig-freiwilliger im Heere [86]).

Die öffentlichen höheren Schulen [87]) werden theils von den Staaten, theils von Gemeinden oder Stiftungen unterhalten; häufig findet ein Zusammenwirken der genannten Subjekte statt, das sich nach Vereinbarungen oder Herkommen richtet. Die Gemeinden bedürfen zur Errichtung höherer Schulen staatlicher Genehmigung, welche insbesondere von der dauernden Sicherstellung der Unterhaltsmittel abhängig gemacht wird. Eine Verpflichtung derselben zur Herstellung oder Unterhaltung höherer Schulen besteht nirgends. Ein Theil des Aufwands wird überall durch Schulgeld gedeckt, von dem arme Schüler befreit werden [88]). Viele Anstalten haben insofern einen konfessionellen Charakter, als nur Lehrer einer bestimmten Konfession angestellt werden und bei der Verwaltung der betreffenden Kirche gewisse Rechte eingeräumt sind [89]); die Aufnahme als Schüler ist dagegen durch die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Konfession im Allgemeinen nicht bedingt [90]). Eine weitere Berücksichtigung der kirchlichen Interessen findet durch die Ertheilung von Religionsunterricht, durch die Ernennung der Religionslehrer im Einvernehmen mit den Kirchen und dadurch statt, daß den Kirchen die Leitung und Beaufsichtigung des Religionsunterrichts in ähnlicher Weise wie bei den Volksschulen gestattet wird (vgl. oben § 19).

Während die Ernennung der Lehrer an den vom Staat unterhaltenen Schulen immer dem Staat zusteht, erfolgt sie an den übrigen häufig durch den Eigenthümer mit staatlicher Genehmigung. Sie ist durch akademische Studien und die Erstehung einer Staatsprüfung bedingt [91]). Die Rechtsverhältnisse der Lehrer sind, auch was die an Gemeinde- oder Stiftungsanstalten Angestellten betrifft, in derselben Weise wie die der staatlichen Verwaltungsbeamten geordnet [92]).

86) R.Ges. v. 9. Nov. 1867 § 11 und Ersatzordnung v. 28. Sept. 1875 § 90. Die Bestimmungen über die sonstigen Berechtigungen der Abiturienten und vormaligen Schüler der höheren Schulen s. z. B. bei Franz, Ratgeber bei der Wahl des Berufs (1883).

87) Ueber Privatanstalten s. unten § 30.

88) Nach dem Jahrb. f. d. amtliche Statistik Preußens 1883 S. 658 ff. setzten sich daselbst im Jahre 1883/84 die Einnahmen der höheren Lehranstalten für das männliche Geschlecht wie folgt zusammen:

Anstalten		Einnahmen							
		aus Staatsfonds		aus eignem		aus bestimmten Zwecken gewidmeten fiskalischen Fonds	aus städtischen Fonds	aus Stiftungsfonds	Summe
Arten	Zahl	kraft rechtlicher Verpflichtung	Bedürfnißzuschuß	Vermögen	Erwerb				
Gymnasien u. Progymnasien	286	221 086	3 632 452	1 591 708	7 835 910	505 140	2 723 709	507 230	17 017 234
Realanstalten aller Art	204	72	499 325	150 382	4 200 431	38 004	3 312 884	195 555	8 396 646
Summe	490	221 158	4 131 777	1 742 090	12 036 341	543 144	6 036 593	702 785	25 413 880

Das Schulgeld beträgt an den Gymnasien in Preußen jetzt selten unter 72 M., im Durchschnitt 80—100 M. jährlich. Die Zahl der Freischüler ist meist auf 10% beschränkt. Wiese a. a. O. III 435. An den bayrischen Gymnasien beträgt das Schulgeld in den 5 unteren Klassen 22 M., in den 4 oberen 32 M. jährlich.

89) Wegen Preußen s. Wiese a. a. O. I S. 37, II S. 19, III S. 17 und von der an der zweiten Stelle angeführten Literatur namentlich Scheibert, Die Konfessionalität der höheren Schulen (1869) und Gneist, Die konfessionelle Schule (1869).

90) Wegen Preußen s. Allg. L.R. Th. II Tit. 12 § 10.

91) In Preußen haben nach dem Reglement vom 12. Dezember 1866 die Kandidaten des höheren Schulamts nach dreijährigem Studium eine Prüfung bei einer Universität abzulegen, die sich auf allgemeine Bildung und entweder auf philologisch-historische Fächer, oder auf Mathematik und Naturwissenschaften, oder auf Religion und Hebräisch, oder auf neuere Sprachen erstreckt. Je nach dem Ausfall der Prüfung wird die Erlaubniß zum Lehren an unteren, mittleren oder oberen Klassen ertheilt. Um sich die nöthige pädagogische Uebung anzueignen, haben die Lehrer vor der Anstellung ein Jahr Probedienste zu thun.

Die oberste Leitung liegt in der Hand des Unterrichtsministers, dem in Bayern und Württemberg besondere Centralbehörden für die Verwaltung der höheren Schulen untergeordnet sind [93]). An diese Instanzen reihen sich in Preußen die von den Oberpräsidenten geleiteten Provinzialschulkollegien und in Bayern die Kreisregierungen an. Bei gemeindlichen und Stiftungsanstalten folgt sodann für die äußeren Schulangelegenheiten die Gemeinde- oder Stiftungsverwaltung, oder eine ad hoc gebildete Lokalbehörde. Die unmittelbare Leitung jeder Anstalt kommt dem Direktor zu, der in gewissen Fällen die Entscheidung des Lehrerkollegiums einzuholen hat.

Die auf der folgenden Seite abgedruckte Tabelle beruht auf dem Statistischen Jahrbuch der höheren Schulen Deutschlands (Neue Folge von Mushacke's Schulkalender II. Theil) V. Jahrg. 1885. Nicht berücksichtigt sind in derselben die bayrischen und württembergischen Lateinschulen (Progymnasien mit 2—5 Jahreskursen); Bayern besitzt deren 46 (größtentheils mit 5 Jahreskursen), Württemberg 68 (darunter 4 Reallateinschulen). Die Tabelle zeigt, außer dem Umfange der Thätigkeit der einzelnen Staaten auf dem Gebiete des höheren Unterrichts, in welchem Maße die humanistischen Anstalten über die realistischen überwiegen. Die herrschenden Klassen haben, wie immer, zunächst die eigenen Bedürfnisse befriedigt. Wie unzureichend die Realanstalten sind, ergibt sich daraus, daß große Schülermassen die Gymnasien bis in die mittleren Klassen besuchen, obgleich sie von denselben nicht nur nicht eine ihren Bedürfnissen entsprechende, sondern, wegen ihres vorzeitigen Abgangs, auch nur eine halbe Bildung erhalten. Im Sommer 1882 saßen in den Preußischen Gymnasien in Tertia 19 488 Schüler, dagegen in Sekunda nur 13 938 und in Prima nur 8779 (Jahrb. f. d. a. Statistik, 1883, S. 642).

3. Die allgemeinen höheren Mädchenschulen.

Protokolle über die im August 1873 im k. preußischen Unterrichtsministerium gepflogenen das mittlere und höhere Mädchenschulwesen betreffenden Verhandlungen, Centralblatt für die ges. Unterrichtsverwaltung in Preußen, Jahrg. 1873 S. 569 ff.

§ 25. Die ersten allgemeinen höheren Mädchenschulen wurden in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts gegründet. Das Bedürfniß nach ihnen entstand, seit neben dem Adel, der seine Töchter durch Hauslehrer und Gouvernanten erziehen ließ, der Bürgerstand heranwuchs und wirthschaftlich und geistig erstarkte. Sie waren zunächst Privatunternehmungen. Erst etwa seit den zwanziger Jahren des laufenden Jahrhunderts begannen die Stadtgemeinden den Privatinstituten Konkurrenz zu machen. Staatsanstalten kommen auch jetzt noch nicht vor.

Die öffentlichen Anstalten sind theils an die Volksschulen angeschlossen, theils selbständig. Die ersten sind mehr für die Mittelklassen bestimmt, während die anderen ihr Absehen auf die höheren Stände richten und die Schülerinen schon in dem Alter, in welchem sie volksschulpflichtig werden, oder bald darauf, aufnehmen. Der Lehrplan ist mit dem der Realschulen verwandt, legt aber das Hauptgewicht auf die deutsche und bei der für die höheren Stände bestimmten Gattung auch auf die französische Sprache, gewährt der Mathematik nur geringen Raum und berücksichtigt in angemessenem Umfang die Anleitung zu weiblichen Handarbeiten. In einigen Ländern hat in neuester Zeit der Staat sich der

Anstalten		Lehrerbezüge in M.	Lehrer	Schüler	Darunter Vorschüler	Schüler auf 1 Lehrer
Art	Zahl					
Gymnasien	253	13 274 623	4510	89 049	10 923	19,89
Progymnasien	36	689 796	302	4 644	557	15,31
Realgymnasien	90	4 245 367	1638	31 675	4 950	19,34
Realprogymnasien	86	1 501 671	683	11 044	1 616	16,17
Oberrealschulen	12	379 843	268	4 568	448	17,05
Realschulen	16	740 717	309	5 747	1 586	18,60
Höhere Bürgerschulen	19	372 881	292	6 101	1 587	20,89
Summe	512	21 204 898	8002	152 828	21 667	19,18

92) Die folgende auf Preußen bezügliche Tabelle beruht auf den Jahrb. f. d. amtl. Statistik des pr. Staats. Die Angaben über die Lehrerbezüge beziehen sich auf das Etatsjahr 1883/84, die übrigen auf den Sommer 1882. Unter den 8002 Lehrern befinden sich 512 Rektoren, 4559 Ober- und ordentliche Lehrer, 359 Geistliche (Religionslehrer), 685 wissenschaftliche Hülfslehrer, 888 technische Lehrer, 409 Probekandidaten und 590 Elementarlehrer (an den Vorschulen).

Tabelle zu S. 975.

Staaten	Einwohner	Gymnasien	Progymnasien	Realgymnasien	Realprogymnasien	Oberrealschulen	Realschulen	Höhere Bürgerschulen	Zahl der Einwohner auf 1 Gymnasium und Progymnasium	Zahl der Einwohner auf 1 Realgymnasium und Realprogymnasium	Zahl der Einwohner auf 1 Oberrealschule, Realschule u. höhere Bürgerschule
Ostpreußen	1 933 936	16	2	6	1	—	—	2	107 441	276 277	966 968
Westpreußen	1 405 898	13	7	4	3	—	—	2	70 295	200 843	702 949
Brandenburg	3 389 155	37	3	15	9	3	—	1	84 729	141 215	847 289
Pommern	1 540 034	18	4	5	4	—	—	—	70 001	171 115	—
Posen	1 703 397	14	3	4	—	—	—	—	100 200	425 849	—
Schlesien	4 007 925	36	4	9	2	3	—	5	100 198	364 357	500 990
Sachsen	2 312 007	26	2	6	6	2	1	2	82 562	192 667	462 401
Schleswg.-Holst.	1 127 149	12	1	3	9	1	2	—	86 704	93 929	375 716
Hannover	2 120 168	23	5	12	12	—	—	3	75 720	88 340	706 723
Westphalen	2 043 442	21	4	10	6	—	—	3	81 738	127 590	681 147
Hessen-Nassau	1 554 376	12	2	4	11	—	11	3	111 027	105 625	111 027
Rheinprovinz	4 074 000	28	15	12	14	3	5	5	94 744	156 692	313 385
Hohenzollern	67 624	1	—	—	—	—	—	1	67 624	—	67 624
Preußen	27 279 111	257	52	90	77	12	19	27	88 282	157 360	470 329
Bayern	5 284 778	33	—	4	—	—	—	33	160 145	1 321 194	160 145
Sachsen	2 972 805	16	—	11	1	—	19	—	185 800	147 734	156 463
Württemberg	1 971 118	12	5	2	3	3	10	—	115 948	394 226	151 624
Baden	1 570 254	14	2	2	—	—	—	10	98 141	785 127	157 025
Hessen	936 340	7	1	4	—	—	12	1	117 042	234 085	72 026
Mecklenbg.-Schw.	577 055	7	—	6	2	—	1	2	82 436	72 132	192 352
Sachsen-Weimar	309 577	3	—	2	—	—	—	2	103 192	154 788	154 788
Mecklenburg-Str.	100 269	3	—	—	—	—	1	1	33 423	—	50 134
Oldenburg	337 478	5	—	—	1	—	3	—	67 496	337 478	112 492
Braunschweig	349 367	5	—	1	1	—	1	—	69 873	174 683	349 367
Meiningen	207 075	2	—	2	—	—	—	1	103 537	103 537	207 075
Altenburg	155 036	2	—	—	1	—	—	—	77 518	155 036	—
Coburg	194 716	2	—	1	2	—	—	1	97 358	64 905	194 716
Anhalt	155 036	4	—	2	2	—	—	—	38 759	38 759	—
Schwarzburg-S.	71 107	2	—	—	—		2	—	35 553	—	35 553
Schwarzburg-R.	80 296	1	—	—	2	—	—	—	80 296	40 148	—
Waldeck	56 522	1	—	—	1	—	—	—	56 522	56 522	—
Reuß ä. L.	50 782	1	—	—	—	—	—	—	50 782	—	—
Reuß j. L.	101 330	2	—	1	1	—	—	—	50 665	50 665	—
Schaumbg.-Lippe	35 374	1	—	—	1	—	—	—	35 374	35 374	—
Lippe-Detmold	120 246	2	—	—	1	—	—	—	60 123	120 246	—
Lübeck	63 571	1	—	1	—	—	—	1	63 571	63 571	63 571
Bremen	156 723	1	—	3	—	—	2	—	156 723	52 241	78 361
Hamburg	453 869	2	—	1	—	—	1	1	226 934	453 869	226 934
Elsaß-Lothringen	1 566 670	12	3	—	—	5	14	—	104 441	—	82 456
Summe	45 234 061	398	63	133	96	20	85	80	113 654	197 528	244 509

höheren Mädchenschulen dadurch angenommen, daß er ihnen Subventionen gewährt und ihren Lehrern die gleichen Rechte wie den an seinen Anstalten angestellten Lehrern sichert; hierdurch werden den höheren Mädchenschulen tüchtige Lehrer in demselben Umfange zugeführt, wie sie sonst nur den Schulen für das männliche Geschlecht zur Verfügung stehen.

In Baden hat eine landesherrliche Verordnung vom 29. Juni 1877 das Ministerium ermächtigt, gemeindlichen höheren Mädchenschulen, welche einen gewissen Lehrplan beobachten,

Nach dem Statistischen Jahrbuch der h. Schulen Deutschlands, II. Th. (1884) S. 222 beträgt der höchste Gehalt (einschließlich Wohnungsgeld), den ein Lehrer an einem Gymnasium oder Realgymnasium erlangen kann, in Hamburg 6640, Berlin 6000, Frankfurt a./M. 5800, Baden 5240, Preußen und Bayern 5160, Sachsen 4800, Württemberg 4700 und Hessen 4600 M.

93) In Bayern der oberste Schulrath, der nach Verordnung vom 22. Nov. 1872 aus Professoren der Universitäten und höheren Schulen besteht, die das Amt als Nebenamt bekleiden; in Württemberg die Ministerialabtheilung für Gelehrten- und Realschulen, deren Mitglieder das Amt i. d. R. als Hauptamt führen.

eine bestimmte Zahl von wissenschaftlich gebildeten Lehrern und von sonstigen geprüften Lehrkräften besitzen, die Anstellung der männlichen Lehrer der Oberschulbehörde überlassen und das Schulgeld nicht über eine gewisse Gränze erhöhen, Subventionen zu gewähren, und ihren männlichen Lehrern dieselben Rechte eingeräumt, welche den Volksschullehrern und bezw. den Lehrern an höheren staatlichen Schulen zustehen. — In Württemberg bestimmt ein Ges. v. 30. Dez 1877: Wenn eine höhere Mädchenschule von einer Gemeinde auf ihre Rechnung unterhalten und die Anstellung ihrer Lehrer vom Staat vorgenommen oder bestätigt wird, so finden auf diese Lehrer je nach der Kategorie, der sie nach der erstandenen Dienstprüfung angehören, die gesetzlichen Bestimmungen über die Rechtsverhältnisse der Staatsbeamten oder über die der Volksschullehrer Anwendung. Unter gewissen Voraussetzungen gelten diese Bestimmungen auch für Privatanstalten. Die Aufsicht über die höheren Mädchenschulen führt eine dem Ministerium unterstehende besondere Behörde [94]).

4. Die Universitäten.

Meiners, Geschichte der Entstehung und Entwicklung der hohen Schulen, 4 Bde. (1802 bis 1804); Derselbe, Verfassung und Verwaltung deutscher Universitäten, 2 Bde. (1800 u. 1802); v. Raumer, Geschichte der Pädagogik, 4. Bd. (1854); Paulsen in v. Sybel's Historischer Zeitschr. XLV 251 ff. u. 385 ff.; Derselbe, Geschichte des Gelehrten Unterrichts (1885); Denifle, Die Universitäten des Mittelalters bis 1400, 1. Bd. (1885); Stein, Die innere Verwaltung (Das Bildungswesen) 2. Th. 1883 und 3. Th. 1. H. 1884; Marquardsen in Bluntschli's Staatswörterbuch X 677 ff.; Mohl, P.W. I § 82; Derselbe, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik III, 112 ff.; Rösler, V. II § 302—325; G. Mayer, Dtschs. Vwltgs.R. I § 90 u. 91; Löning, Deutsches Vwltgs.R. § 197; Conrad, Das Universitätsstudium in Deutschland (1884); Laspeyres, Die deutschen Universitäten, Deutsche Revue VIII. Jahrg. (1883); Mayr, Statistik des Unterrichts, XXVII. H. der Beiträge zur Statistik des Kgrs. Bayern (1873); Riecke, Statistik der Universität Tübingen (1877).

§ 26. Die deutschen Universitäten entstanden, weil die Dom- und Stiftsschulen ihre Aufgabe, den Klerus die Wissenschaften zu lehren, nicht mehr zu lösen vermochten. Seit der Gründung jener Schulen hatte sich eine weitschichtige Theologie und Philosophie entwickelt, das Recht war zur Wissenschaft geworden und die Medizin erhob denselben Anspruch. Nachdem seit dem 13. Jahrhundert die höher Strebenden nach Italien und Frankreich gezogen waren, um sich an den Hochschulen in Bologna, Salerno und Paris zu unterrichten, wurden seit dem 14. Jahrhundert in Deutschland ähnliche Anstalten in's Leben gerufen.

Die erste deutsche Universität wurde 1348 in Prag am Sitze des kaiserlichen Hofes errichtet, worauf Wien 1365, Heidelberg 1386, Köln 1388, Erfurt 1392, Leipzig 1409 und Rostock 1419 folgten. Eine zweite Gründungsepoche fügte seit der Mitte des 15. Jahrhunderts zu den 7 älteren Anstalten 8 neue: Greifswald 1456, Freiburg 1457, Basel 1460, Ingolstadt 1472, Tübingen und Mainz 1477, Wittenberg 1502 und Frankfurt a. O. 1506. Während die Gründungen von den Landesherren ausgingen, ertheilte der Papst die Erlaubniß zu lehren, die akademischen Grade zu verleihen und Kirchengut zur Dotation zu verwenden [95]). Wie in den fremden Staaten wurden auch in Deutschland im Anschluß an die Universitäten Kollegien und Bursen errichtet, d. h. Pensionate, in welchen die Studirenden unentgeltlich oder gegen geringe Bezahlung unter Aufsicht von Lehrern wohnten und aßen und oft auch besonderen Unterricht erhielten, und welche eine Zeit lang ebenso die Mehrzahl der Studenten aufnahmen, wie dies in England noch heute der Fall ist. Die Einrichtung hing damit zusammen, daß die Schüler großentheils in sehr jugendlichem Alter die Universität bezogen. Da sie in Folge dessen

94) Das Jahrb. f. d. amtl. Statistik Preußens IV. Jahrg. 2. Hälfte (1876) S. 66 ff. erwähnt für das Jahr 1874 215 öffentliche und private höhere Mädchenschulen mit 1355 Klassen, 1371 Lehrern, 835 Lehrerinen und 43 247 Schülerinen. In den 21 Berliner höheren Mädchenschulen betrug das jährliche Schulgeld zwischen 96 und 180 M., in den übrigen Schulen war es niedriger.

95) Gewöhnlich wurde eine Anzahl Pfründen, meist an einer Stiftskirche der Stadt, manchmal aber auch an auswärtigen Kirchen, an die älteren Lehrer der Universität verliehen, was natürlich die kirchliche Qualifikation derselben zur Voraussetzung hatte. Man kann die mittelalterlichen Universitäten geradezu als freier konstruirte Kollegiatstifte ansehen, welche von den beiden Aufgaben solcher Institute, Gottesdienst und Unterricht, vorzugsweise die letztere zu lösen hatten. Neben kirchlichem Vermögen wurde den Universitäten aber häufig auch weltliches zugewendet.

eine geringe Vorbildung mitbrachten, mußten die Universitäten lange Zeit auch den Unterricht ertheilen, der jetzt vom Obergymnasium gegeben wird; — er lag der Artisten- oder philosophischen Fakultät[96]) ob, deren Frequenz in Folge dessen weitaus die stärkste war.

Wichtige Fortschritte brachte das 16. Jahrhundert. Der Humanismus fügte die griechische Sprache und Literatur in den Lehrkreis ein und ergänzte die bisher allein übliche Ueberlieferung des überkommenen Wissens durch selbständige Forschung, indem er den Text und Inhalt der alten Schriftsteller der Prüfung unterwarf. Die Reformation beförderte diese Richtung, indem sie die dem Denken angelegten Glaubensfesseln lockerte, und steckte den philosophischen und theologischen Fakultäten höhere Ziele, da sie die Predigt zur Hauptaufgabe der Geistlichen machte und für dieselben daher eine gründlichere Bildung als bisher verlangte. Doch konnten diese Fortschritte naturgemäß nur von den protestantischen Universitäten gemacht werden; die katholischen, welche den Jesuiten übergeben wurden, blieben bis zur Aufhebung dieses Ordens (1773) hinter den ersteren zurück[97]).

Im dreißigjährigen Krieg verödeten die Universitäten[98]), die Studenten verwilderten und die Professoren versanken in Armuth, Trägheit und Verachtung.

Die Wiedererhebung ging von der 1694 gegründeten Universität Halle aus, wo der Jurist Thomasius die ersten deutschen Vorlesungen hielt und der Philosoph Chr. Wolf deutsche Kompendien schrieb. Das Theologenregiment wurde durch das fürstliche ersetzt, der humanistische Unterricht durch naturwissenschaftliche, geschichtliche und modern-philosophische Vorlesungen in den Hintergrund gedrängt und die Vernunft zur einzigen Richterin in allen Fragen erhoben. Halle war die erste moderne Universität und diente durch das ganze achtzehnte Jahrhundert — seit der Mitte desselben in Verbindung mit dem 1737[99]) gegründeten Göttingen[100]) — allen übrigen als Vorbild.

Die politischen Umwälzungen zu Anfang des laufenden Jahrhunderts führten zur Aufhebung vieler alter Universitäten (Wittenberg, Duisburg, Helmstädt, Rinteln, Altdorf, Köln, Paderborn, Bamberg, Dillingen), zur Verlegung einiger in andre Städte (von Frankfurt a. O. nach Breslau 1811, von Ingolstadt nach Landshut 1802 und nach München 1826) und zur Gründung zweier neuer (Berlin 1810 und Bonn 1818).

§ 27. Die Verhältnisse der Universitäten sind theils durch die von ihnen festgestellten Statuten, theils durch staatliche Verordnungen und nur in einzelnen Punkten durch Gesetze geregelt. Die Universitäten sind Korporationen von Lehrern und Studirenden zur Pflege der Wissenschaft und zur Mittheilung und bezw. Erwerbung der für die höheren Berufe erforderlichen Bildung. Die Lehrer sind ordentliche und außerordentliche Professoren, Privatdocenten und sonstige Lehrer. Die ordentlichen Professoren sind Staatsbeamte[101]), welche vom Staatsoberhaupt nach Einholung von Vorschlägen der Universität ernannt werden, und deren Amtspflicht in der Ertheilung von wissenschaftlichem

96) Die Universitätsangehörigen wurden zuerst nach Nationen eingetheilt. Nachdem aber gegen Ende des 13. Jahrhunderts in Paris die Eintheilung nach Wissenszweigen, und zwar in die vier noch heute bestehenden Fakultäten, aufgekommen war, gewann diese in Deutschland bald die Oberhand.

97) Vgl. die von Paulsen, Gesch. des gel. Unterrichts S. 288, angeführte Stelle aus den Statuten des genannten Ordens: „Auch in den Dingen, welche keine Gefahr für den Glauben enthalten, soll Niemand eine Ansicht ohne eine genugsame Autorität und ohne Erlaubniß der Oberen einführen; vielmehr sollen Alle den approbirten Lehrern und den auf katholischen Akademien recipirten Ansichten folgen. Solche, die zu Neuerungen geneigt oder zu freien Geistes sind, sollen vom Lehramt fern gehalten werden."

98) Nach Marquardsen a. a. O. fielen in Heidelberg die Immatrikulationen, welche 1617 noch 230 betragen hatten, 1621 auf 44 und 1626 auf 1.

99) 1743 folgte die Gründung von Erlangen.

100) Der Kurator v. Münchhausen wendete hier zuerst das System von Berufungen aus ganz Deutschland in großem Maßstab an.

101) In Preußen besitzen sie das Privilegium, daß sie nicht gegen ihren Willen im Interesse des Dienstes in ein anderes Amt oder in den Ruhestand versetzt werden können. In einigen Staaten bestehen über die Höhe der Gehalte Bestimmungen, die aber nur soweit gelten, als nichts Anderes vereinbart wird.

Unterricht und in der Theilnahme an der Universitätsverwaltung besteht. Die außerordentlichen Professoren unterscheiden sich von den ordentlichen entweder nur durch geringere Rechte bei der Universitätsverwaltung und durch geringeren Rang und Gehalt, oder sie sind nur titulirte Privatdocenten. Die Privatdocenten sind Lehrer, welche auf Grund eines in bestimmter Weise erbrachten Befähigungsnachweises[102]) von der Universität mit Genehmigung der Staatsregierung in widerruflicher Weise zur Ertheilung von Unterricht zugelassen sind, und einigen Sätzen des Staatsbeamtenrechts unterstehen[103]). Die sonstigen Lehrer sind Staatsbeamte, deren Amtspflicht in der Ertheilung von Unterricht in Künsten (Musik, Reiten, Fechten u. s. w.) und Sprachen (Lektoren) besteht. Zum Eintritt in eine Universität als Studirende sind unbescholtene Inländer berechtigt, welche ein Gymnasium absolvirt haben[104]); doch werden auch Ausländer und andere Inländer zugelassen.

Die Leitung und Beaufsichtigung der Universitäten kommt dem Unterrichtsministerium zu, dem zuweilen ein am Universitätsort wohnender Kurator oder Kanzler zur unmittelbaren Aufsichtsführung unterstellt ist. Die Universitätsverwaltung erfolgt durch den Rektor[105]), Senat, die Fakultäten, die ständigen Ausschüsse und die Universitätsbeamten. Der Rektor wird durch die ordentlichen oder alle Professoren aus der Zahl der ersteren auf ein Jahr gewählt und vom Staatsoberhaupt bestätigt[106]). Der Senat ist entweder ein in ähnlicher Weise aus ordentlichen Professoren gebildetes Kollegium[107]), oder er besteht aus der Gesammtheit der ordentlichen Professoren; Vorsitzender ist der Rektor. Die Fakultäten sind Kollegien, welche aus den ordentlichen Professoren eines bestimmten Wissenszweigs gebildet sind[108]) und zwar besitzen die deutschen Universitäten eine theologische, juristische, medizinische und philosophische Fakultät[109]). Vorsitzender jeder Fakultät ist ein Dekan, welches Amt von den Fakultätsmitgliedern je für ein Jahr im Turnus bekleidet wird. Die ständigen Ausschüsse[110]) werden gewöhnlich vom Senat bestellt, die Beamten[111]) auf Vorschlag der Universität von der Staatsregierung ernannt.

Die genannten Organe ordnen den Unterricht, beaufsichtigen die Studirenden und verwalten das Vermögen der Universität und die derselben von der Staatskasse gewährten Zuschüsse.

Der Unterricht wird in Vorlesungen und praktischen Anleitungen von der Dauer eines Semesters[112]) ertheilt. Soweit dies nach der Natur der Fächer erforderlich ist, werden den Lehrern Institute (Sammlungen, Krankenhäuser, Laboratorien u. s. w.) mit dem nöthigen Personal zur Verfügung gestellt. Während die Privatdocenten keine Pflicht zur Ertheilung von Unterricht haben und solchen nur über diejenige Wissenschaft ertheilen dürfen, für welche sie zugelassen sind, sind die Professoren verpflichtet die Vorlesungen und praktischen Anleitungen anzubieten, welche zur Ausbildung in dem von ihnen vertretenen Fach für die Studirenden nothwendig sind, und berechtigt Unterricht in allen Fächern ihrer Fakul-

102) Besitz der Doktorwürde, Vorlage einer wissenschaftlichen Druckschrift und Ablegung einer Prüfung vor der Fakultät. Die Privatdocenten sind die einzigen Personen, für welche die Doktorwürde noch obligatorisch ist.

103) Sie können wegen Verletzung ihrer Amtspflichten oder wegen unangemessenen Privatlebens disciplinär bestraft werden, brauchen zur Unterbrechung ihrer Thätigkeit Urlaub u. s. w.

104) Ueber die Zulassung der Abiturienten der Realgymnasien s. oben § 23 und 24.

105) An einigen Universitäten heißt der erste Vorstand Prorektor, weil der Rektortitel vom Staatsoberhaupt geführt wird.

106) Zuweilen kommt der Universität nur der Vorschlag und dem Staatsoberhaupt die Ernennung zu.

107) Zuweilen sind die Dekane als solche Mitglieder.

108) Als Fakultäten im weiteren Sinn werden die sämmtlichen Lehrer und Studirenden einer Fakultät im engeren Sinn bezeichnet.

109) Außerdem besitzt die Universität München eine staatswirthschaftliche, die Universität Tübingen eine staatswissenschaftliche und eine Naturwissenschaftliche und die Universität Straßburg eine mathematisch-naturwissenschaftliche Fakultät.

110) Z. B. für die Oberleitung der Universitätsbibliothek, für die finanziellen Angelegenheiten, für die Handhabung der Disciplin über die Studirenden.

111) Richter oder Amtmann, Aktuar, Kassier, Pedelle u. s. w.

112) Nach Abzug der Ferien umfaßt das Wintersemester $4\frac{1}{2}$, das Sommersemester $3\frac{1}{2}$ Monate.

tät zu ertheilen. Die sonstigen Lehrer haben die Pflichten der Professoren und die Rechte der Privatdocenten. Angekündigte Vorlesungen oder Anleitungen müssen gehalten werden, wenn sich mindestens drei Theilnehmer melden. Die Studirenden sind berechtigt Vorlesungen und Anleitungen nach ihrem Belieben zu hören [113]). Doch sind sie verpflichtet in jedem Semester mindestens eine Vorlesung zu belegen, und ferner besteht ein indirekter Zwang dadurch, daß die Zulassung zu den meisten Staatsprüfungen durch den Nachweis eines Universitätsstudiums von gewisser Dauer [114]) und der Belegung gewisser Vorlesungen und anderer Kurse bedingt ist. Eine Kontrolle des Besuchs des Unterrichts findet nicht statt. Das Belegen eines Kurses verpflichtet zur Entrichtung des dafür festgesetzten Honorars an den Lehrer [115]).

Prüfungen haben die Studirenden nicht als solche abzulegen, sondern nur wenn sie die Doktorwürde erlangen, oder in einen öffentlichen Dienst (als Beamter, Geistlicher, Arzt u. s. w.) eintreten wollen. Während die Prüfungen im ersteren Fall von den Fakultäten abgenommen werden, sind im letzteren Fall bald die Fakultäten bald andre Kollegien zuständig, zu welchen jedoch meist Universitätslehrer beigezogen werden.

Die Studirenden sind verpflichtet ein den Zwecken der Korporation und ihrer Mitglieder entsprechendes äußeres Verhalten zu beobachten. Die Verletzung dieser Pflicht wird mit Verweis, Geld-, Freiheitsstrafe, oder Wegweisung von der Universität bestraft.

Bedürftigen und würdigen Studirenden werden Stipendien gewährt.

§ 28. Ascherson's Universitätskalender gibt für das Sommersemester 1884 folgende Uebersicht über die deutschen Universitäten:

Universität	Ordentliche Professoren	Außerordentl. und Honorarprofessoren	Privatdocenten	Andere Lehrer	Gesammtzahl der Lehrer	Studirende
Berlin	69	82	101	7	259	4154
Bonn	51	31	24	5	111	1201
Breslau	56	31	31	7	125	1481
Erlangen	37	10	9	5	61	720
Freiburg	39	10	13	4	66	924
Gießen	38	9	4	3	54	521
Göttingen	61	27	21	6	115	1010
Greifswald	36	20	11	4	71	894
Halle	48	27	17	8	100	1593
Heidelberg	43	34	19	9	105	968
Jena	36	29	12	5	82	611
Kiel	39	10	19	5	73	421
Königsberg	45	23	23	6	97	925
Leipzig	60	46	61	5	172	3160
Marburg	44	15	18	4	81	803
München	65	13	68	4	150	2511
Rostock	32	3	5	1	41	250
Straßburg	60	17	18	6	101	827
Tübingen	52	11	18	8	89	1417
Würzburg	37	10	20	2	69	1232
Summe	948	458	512	104	2022	25623

113) Die von einigen Fakultäten aufgestellten Studienpläne haben nur die Bedeutung sachverständiger Rathschläge.

114) Das Reichsgerichtsverfassungsgesetz v. 27. Jan. 1877 bestimmt in § 2: „Die Fähigkeit zum Richteramt wird durch die Ablegung zweier Prüfungen erlangt. Der ersten Prüfung muß ein dreijähriges Studium der Rechtswissenschaft auf einer Universität vorangehen". Nach § 4 einer Verordnung des Bundesraths vom 2. Juni 1883 ist der Meldung zur ärztlichen Approbationsprüfung u. A. beizufügen „der Nachweis eines medizinischen Studiums von mindestens 9 Halbjahren auf Universitäten des deutschen Reichs und der Nachweis, daß der Kandidat mindestens je zwei Halbjahre hindurch an der chirurgischen, medizinischen und geburtshilflichen Klinik als Praktikant theilgenommen, mindestens zwei Kreißende in Gegenwart des Lehrers oder Assistenzarztes selbständig entbunden und ein Halbjahr als Praktikant die Klinik für Augenkrankheiten besucht hat."

Von den 25 623 Studirenden waren 4052 evangelische, 781 katholische Theologen, 5198 Juristen und Kameralisten, 7058 Mediziner und Pharmazeuten, 8534 Studirende der philosophischen und naturwissenschaftlichen Fakultäten. Nach Conrad a. a. O. S. 39 trafen im Winter 1882/83 auf je 100 000 Einwohner der betreffenden Staaten 48,4 preußische, 41,3 bayrische, 50,2 sächsische, 51,4 württembergische, 36,1 badische Studenten. Ueber die Einnahmen und Ausgaben der preußischen Universitäten im Etatsjahr 1883/84 gibt die folgende dem Jahrb. f. d. a. Statistik Preußens, 1883, S. 676 entnommene Tabelle Aufschluß. Zur Beleuchtung der Zahlen mag vorausgeschickt werden, daß nach Dieterici (Geschichtliche Nachrichten über die Universitäten, 1836) Preußen im J. 1697 für seine 4 damaligen Universitäten (Duisburg, Halle, Königsberg, Frankfurt a. O.) 20 200 Thlr. aufwendete, und 1797, nachdem Erlangen dazugekommen war, 60 354 Thlr.

	Ausgaben und Einnahmen	Berlin	Bonn	Breslau	Göttingen	Greifswald	Halle	Kiel	Königsberg	Marburg
Einnahmen	aus Staatsfonds	1 547 625	769 837	698 194	296 049	140 564	512 193	507 071	758 999	477 851
	aus Stiftungs- u. bestimmten Zwecken gewidmeten Fonds	150	4 883	1 150	590 471	170	287 297	1 152	3 676	48 620
	Kapitalzinsen und Einkünfte von Grundstücken	7 953	12 092	28 078	16 805	328 582	920	17 076	17 875	49 979
	eigner Erwerb	173 933	116 948	19 188	51 162	77 790	88 689	135 911	62 295	34 402
Ausgaben	Disciplin und Verwaltung	55 840	34 146	23 964	32 433	20 275	41 937	23 435	25 215	23 734
	Bezüge der Lehrer [116])	681 900	406 056	388 001	439 162	245 792	329 270	256 316	319 040	285 360
	Institute und Sammlungen	904 218	413 099	272 760	379 064	253 260	440 623	326 866	420 896	239 978
	Stipendien u. dgl.	1 270	10 368	5 603	39 521	16 449	25 198	1 737	31 473	18 092
	Baukosten, Abgaben und Lasten	38 800	26 313	32 670	36 060	—	40 202	28 950	27 732	25 670
	Oekonomische und Amtsbedürfnisse, Remunerationen	47 633	13 778	23 612	28 248	11 329	12 670	23 906	18 489	18 027
	Summe der Ausgaben und bezw. der Einnahmen	1 729 661	903 760	746 610	954 487	547 105	889 899	661 210	842 845	610 861

5. Die Fachschulen.

§ 29. Fachschulen sind die Schulen, welche die Vorbereitung für einen bestimmten Beruf bezwecken. Es gehören hierher z. B. Frauenarbeits-, Kadetten-, Landwirthschafts-, Gewerbe-, Handels-, Bergmanns-, Navigations-, Kunst-, Polytechnische, Theologenschulen. Da ihre Organisation durch die besonderen Verhältnisse jedes Berufs bedingt ist, kann sie nur in Verbindung mit diesen dargestellt werden. Ueber die landwirthschaftlichen Lehranstalten s. o. Bd. II, Abh. XIII, über die technischen ebenda Abh. XVIII.

6. Der Privatunterricht [117]).

§ 30. Privatunterricht kann entweder in einzelnen Fällen, durch Privat- oder Hauslehrer, gegeben werden, oder in Lehranstalten (Privatschulen), d. h. dauernden Einrichtungen zur Ertheilung von Unterricht.

Der Unterricht der ersteren Art ist im Allgemeinen freigegeben. Doch bedarf in Preußen jeder Privatlehrer einer besonderen Genehmigung (Instr. v. 31. Dez. 1839) und

115) Das Honorar beträgt pro Semester 3—5 M. für eine wöchentliche Stunde. Es wird bedürftigen und würdigen Studenten an einem Theil der Universitäten gestundet, an den übrigen erlassen.

116) Die Vorlesungshonorare sind nicht eingerechnet.

117) Literatur s. o. S. 955.

ferner ist überall die gewerbsmäßige Ertheilung von Tanz-, Turn- und Schwimmunterricht unzuverlässigen Personen zu untersagen (Gew. O. § 35), und der Privatunterricht, der den der Volksschule vertreten soll, Beschränkungen unterworfen, indem entweder die Lehrer ihre Befähigung (Sachsen, Württemberg), oder die Eltern der Kinder die Gleichwerthigkeit des Unterrichts mit dem der öffentlichen Schulen nachweisen müssen (Bayern, Baden).

Die Errichtung einer privaten Lehranstalt bedarf in den meisten Staaten (wenn es sich um Schulen handelt, deren Benützung vom Besuch der öffentlichen Volksschule entbinden soll, sogar überall) einer widerruflichen staatlichen Genehmigung, welche nur Personen ertheilt wird, die ihre wissenschaftliche und sittliche Tüchtigkeit nachweisen. Der Unternehmer darf nur solche Lehrer verwenden, welche an gleichartigen öffentlichen Anstalten angestellt werden können, und unterliegt auch bezüglich des Schullokals, der Schulordnung und des Lehrplans den für gleichartige öffentliche Anstalten bestehenden Bestimmungen, deren Beobachtung durch die Inspektoren der öffentlichen Schulen überwacht wird.

Weitergehenden Beschränkungen unterliegt in den meisten Staaten die Unterhaltung von Lehranstalten durch Kirchen und kirchliche Korporationen: in Preußen, Baden und Hessen dürfen sie keine Knabenkonvikte zur Heranbildung von Geistlichen unterhalten; in Sachsen und Baden kann ihnen die Ermächtigung zur Unterhaltung von Lehr- oder Erziehungsanstalten nur durch Gesetz ertheilt werden; in Preußen und Baden dürfen Mitglieder religiöser Orden oder Kongregationen an Lehr- und Erziehungsanstalten nur mit specieller jederzeit widerruflicher Erlaubniß beschäftigt werden[118]. Vermöge dieser Bestimmungen bestehen Niederlassungen männlicher Lehrorden in Deutschland überhaupt nicht, Schulen weiblicher Lehrorden in erheblicherer Zahl nur in Bayern, wo 1872 von 12 Orden 73 Anstalten mit 5045 Schülerinen unterhalten wurden.

III. Oesterreich.

v. Helfert, Die östreichische Volksschule, 1. u. 3. Bd. 1860 u. 1861; Beer und Hochegger, Die Fortschritte des Unterrichtswesens I (1867) S. 260 ff.; Bericht über östreichisches Unterrichtswesen aus Anlaß der Wiener Weltausstellung 1873 erstattet von Ficker und Egger-Möllwald, Th. I 1873, Th. II 1878; Ficker und Wolf in Schmid's Encyklopädie des ges. Unterrichtswesens Bd. V.

§ 31. Die östreichische Volksschule datirt von der Kaiserin Maria Theresia, die Schulbehörden organisirte, das erste Lehrerseminar gründete, eine Anzahl Lateinschulen in deutsche verwandelte und durch die vom Abt Felbiger verfaßte Schulordnung vom 6. Dez. 1774 die Unterhaltung einer Schule in jeder Gemeinde vorschrieb, die Lehrer einer Prüfung unterwarf und die allgemeine Schulpflicht aussprach. Nachdem durch diese Maßregeln und die von den beiden nächsten Kaisern befolgte Unterrichtspolitik ein für die damalige Zeit sehr befriedigender Zustand des Unterrichtswesens erreicht war, folgte eine lange Zeit des Stillstands. Franz I. sah die französische Revolution als eine Wirkung zu hoch entwickelter Bildung an und maß deshalb seinen Unterthanen den Unterricht mit Vorsicht zu. Eine am 11. Aug. 1805 erlassene Schulordnung gab dem Volksschulwesen neue Formen, aber man unterließ, für den Inhalt des Mechanismus zu sorgen. Durch Jahrzehnte that die Regierung nichts, was die Einrichtungen hätte beleben und heben können, und die kümmerliche örtliche und individuelle Initiative wurde von ihr nicht ermuthigt, sondern niedergehalten. Der Schulbesuch war obligatorisch, wurde aber nicht kontrollirt, die Lehrer waren ebenso schlecht bezahlt wie unterrichtet, die Schulaufsicht stand der Geistlichkeit zu,

118) Preußen Ges. v. 11. Mai 1873 und v. 31. Mai 1875, Sachsen Ges. v. 26. Apr. 1873 § 15, Baden Ges. v. 8. März 1868 § 109, v. 2. Apr. 1872 und v. 19. Febr. 1874, Hessen Ges. v. 23. Apr. 1875.

die mit diesen Zuständen zufrieden war. Erst das Jahr 1848 brachte bessere Tage. Wenn auch die Staatsregierung zunächst in den alten Bahnen weiter wandelte, so entfalteten nun doch die Gemeinden eine rege Thätigkeit. Die der Censur entledigte Presse nahm sich der Volksbildung an, und die beginnende Rivalität der Nationalitäten kam den Schulen zu gut. Im Jahre 1868 befreite endlich der Staat sich und die Schule von den Fesseln des 1855 geschlossenen Konkordats und eröffnete durch eine neue Gesetzgebung der Volksbildung eine neue Aera. Wenn die beabsichtigte Aufhebung der Herrschaft der Kirche über die Schule thatsächlich nicht erreicht worden ist, so ist wenigstens ihre Alleinherrschaft beendigt und dem Staate der Mitbesitz der Schule gesichert worden.

Die Hauptbestimmungen über die Volksschule sind jetzt enthalten in Reichsgesetzen vom 25. Mai 1868, grundsätzliche Bestimmungen über das Verhältniß der Kirche zur Schule betreffend, und vom 14. Mai 1869, die Grundsätze des Unterrichtswesens bezüglich der Volksschulen betreffend. Zu dem letzteren Gesetz gehören eine Novelle vom 2. Mai 1883 und Gesetze der einzelnen Länder über Errichtung, Besuch und Erhaltung der Volksschulen und über die Rechtsverhältnisse der Lehrer. Diese Gesetze und die dazu ergangenen Ausführungsbestimmungen stellen folgende Hauptsätze auf:

1. Die Leitung der Volksschulen steht ausschließlich dem Staat zu und wird durch das Unterrichtsministerium und drei diesem untergeordnete kollegiale Instanzen geübt, nämlich einen Landesschulrath für jedes Land, einen Bezirksschulrath für jeden Bezirk und einen Ortsschulrath für jede Schulgemeinde. Während der Landesschulrath nach dem Reichsgesetz unter dem Vorsitz des Statthalters aus Mitgliedern der politischen Landesstelle, Abgeordneten des Landesausschusses, Sachverständigen und Geistlichen besteht, wird die Zusammensetzung der Bezirks- und Ortsschulräthe durch die Landesgesetze festgestellt.

2. Eine Volksschule muß überall unterhalten werden, wo sich im Umkreis einer Stunde dauernd mehr als 40 schulpflichtige Kinder befinden. Außerdem soll in jedem Bezirk mindestens eine dreiklassige Bürgerschule bestehen. Die Unterhaltung liegt, soweit nicht andere Subjekte durch besondere Titel verpflichtet sind, den Gemeinden ob, welche von den Bezirken und Ländern Zuschüsse erhalten. Schulgeld wird an Volksschulen nur noch in Böhmen, Mähren und Schlesien, an Bürgerschulen in Kärnten und Vorarlberg erhoben.

3. Die vom Staate, einem Lande oder einer Gemeinde ganz oder theilweise erhaltenen Schulen sind allen Staatsangehörigen ohne Unterschied des Glaubensbekenntnisses zugänglich. Ebenso steht der Dienst an den öffentlichen Schulen allen Staatsbürgern ohne Unterschied der Konfession offen; doch können zu Vorstehern von Volksschulen nur solche Personen ernannt werden, welche die Befähigung zum Religionsunterricht des Glaubensbekenntnisses besitzen, welchem die Mehrzahl der Schüler angehört. Der Religionsunterricht wird der Regel nach vom Geistlichen ertheilt; wenn am Orte kein Geistlicher vorhanden ist, welcher diesen Unterricht regelmäßig zu ertheilen vermag, kann der Lehrer mit Zustimmung der Kirchenbehörde zur Ertheilung des Religionsunterrichts angehalten werden. Die Kirchenbehörden müssen ihre den Religionsunterricht betreffenden Verfügungen dem Bezirksschulrathe mittheilen, der ihnen die Verkündigung versagt, wenn sie mit der Schulordnung nicht vereinbar sind.

4. Ueber die Unterrichtssprache und über die Unterweisung in einer zweiten Landessprache entscheidet die Landesschulbehörde nach Maßgabe der Landesgesetzgebung.

5. Die Schulpflicht beginnt mit dem vollendeten 6. und dauert bis zum vollendeten 14. Lebensjahre. Doch sind nach 6jährigem Schulbesuch den Kindern der Landbevölkerung und der unteren Klassen in den Städten auf motivirtes Ansuchen Erleichterungen zu gewähren, nämlich Beschränkung des Unterrichts auf einen Theil des Jahres, oder auf einzelne Wochentage, oder auf halbtägigen Unterricht. Die gleichen Erleichterungen sind den Kindern ganzer Gemeinden auf dem Lande zu gewähren, wenn diese darum nachsuchen.

6. Die Anstellung als **Lehrer** ist durch einen Befähigungsnachweis bedingt, der durch die Erstehung von zwei Prüfungen zu liefern ist. Die Anstellung als Unterlehrer erfolgt nach Ablegung der ersten Prüfung. Zur Ausbildung von Lehrern und Lehrerinen werden vom Staat Bildungsanstalten mit 4 Jahreskursen unterhalten, in welchen die Geschlechter, nicht aber die Konfessionen getrennt sind. Die Bezüge der Lehrer bestehen in freier Wohnung, einem Gehalt, der sich nach der Klasse bemißt, in welche der Dienstort nach seinen Preisverhältnissen eingetheilt ist [119]), und einer Zulage von meist 10% des Gehalts, die nach je 5 Jahren gewährt wird. Nach Vollendung des 10. Dienstjahres haben die Lehrer Anspruch auf Pension, als welche nach Vollendung des 40. Dienstjahres der volle Gehalt einschließlich der Alterszulagen gereicht wird. Aehnlich günstig sind die Pensionsansprüche der Witwen und Waisen geregelt.

7. Zur Errichtung von **Privatschulen** ist die Genehmigung des Landesschulraths erforderlich, welche ertheilt werden muß, wenn a. Vorsteher und Lehrer sittlich makellos sind und ihre Befähigung nach Maßgabe der für die öffentlichen Schulen geltenden Bestimmungen dargethan, oder Dispens erhalten haben, b. der Lehrplan mindestens den Anforderungen entspricht, welche an eine öffentliche Schule gestellt werden, c. die Einrichtungen keinen Nachtheil für die Gesundheit der Kinder befürchten lassen. Die Privatschulen stehen unter staatlicher Aufsicht; jede Aenderung im Lehrplan, Lehrpersonal und Lokal ist den Aufsichtsbehörden vor der Ausführung anzuzeigen. Privatschulen können vom Minister das Recht zur Ausstellung staatsgültiger Zeugnisse erhalten, wenn ihre Organisation und Lehrziel den Einrichtungen und Zielen der öffentlichen Schulen, mit welchen sie konkurriren, entsprechen (Oeffentlichkeitsrecht).

Eine Statistik des Volksschulwesens im Jahre 1880 gibt die Tabelle auf S. 985. Zur Ergänzung derselben ist zu bemerken, daß 25 deutsche und 17 nichtdeutsche Lehrerseminare und 11 deutsche, 9 nichtdeutsche und 3 gemischte Lehrerinenseminare bestanden.

§ 32. Als im Jahre 1773 der Jesuitenorden aufgehoben wurde, besaß er in Oestreich 200 Gymnasien, neben welchen 25 Anstalten der Piaristen, mehrere der Benediktiner und einige weltliche bestanden. Die bei dieser Lage einleuchtende Nothwendigkeit, schleunig für die Heranziehung eines staatlichen Gymnasiallehrerstandes zu sorgen, wurde zwar erkannt, aber man kam nicht dazu, etwas zu thun. Ein Theil der Jesuitenanstalten ging ein, die meisten wurden mit ehemaligen Jesuiten und mit Lehrern, wie man sie fand, besetzt, oder anderen Orden, namentlich den Piaristen, überlassen. In der Folgezeit wurden mehrmals langjährige Berathungen über Reformen gepflogen, die aber ohne nennenswerthes Ergebniß blieben, und der traurige Zustand der Gymnasien dauerte daher im laufenden Jahrhundert fort. Nach der jesuitischen Tradition war der Unterricht der nur sechsklassigen und nur 18 wöchentliche Lehrstunden ertheilenden Anstalten fast nur auf die Fertigkeit, lateinisch zu schreiben und zu sprechen, gerichtet, Griechisch wurde in kaum nennenswerthem Umfange getrieben, und der Unterricht in Mathematik, Naturwissenschaften, Geschichte und Philosophie war besonderen Anstalten mit zwei oder drei Jahreskursen vorbehalten, die in viel geringerer Zahl als die Gymnasien vorhanden waren, und bei deren Organisation ebenso wie bei der der Gymnasien die Absicht obwaltete, die Erwerbung einer höheren Bildung auf möglichst enge Kreise zu beschränken [120]). Schlechte Lehrbücher und Methoden, ängstliche Ueberwachung der Lehrer, ein die selbständige Entwicklung hemmendes Prüfungs-

119) In Ober- und Niederösterreich bestehen drei Ortsklassen, in welchen die Gehalte 800, 700 und 600 fl. betragen; in den übrigen Ländern sind die Gehalte theils etwas, theils erheblich niedriger. Die Versehung des Meßnerdienstes ist den Lehrern untersagt.

120) Durch Verordnungen von 1819 und 1824 wurde das Maximum der Schülerzahl für Gymnasialklassen auf 80, für einen Kurs der höheren Anstalten auf 250 festgesetzt, Parallelkurse wurden nicht errichtet.

Land	Einwohner	Oeffentliche Volksschulen					Lehrer		Lehrerinen		Privatschulen		Kinder im schulpflichtigen Alter			
		Allgemeine	Bürgerschulen	mit deutscher Unterrichtssprache	mit nicht deutscher Unterrichtssprache	mit gemischter Unterrichtssprache	überhaupt	nur Religionslehrer	überhaupt	nur Arbeitslehrerinen	mit Oeffentlichk.-Recht	ohne Oeffentlichk.-Recht	überhaupt	in öffentlichen Volksschulen	in Privatschulen	sonst unterrichtet
Oesterreich unter der Enns	2 330 621	1 305	55	1360	—	—	4 729	1274	1977	1077	54	54	297 162	284 192	10 020	7 219
Oesterreich ob der Enns	759 620	478	8	486	—	—	1 491	617	403	190	26	8	104 250	99 646	4 068	1 008
Salzburg	163 570	153	2	155	—	—	427	186	106	71	11	2	20 303	18 858	1 551	263
Steiermark	1 213 597	741	4	525	135	85	2 117	855	554	274	16	24	154 967	134 312	5 298	1 891
Kärnten	348 730	338	2	247	—	93	791	323	138	37	5	6	44 448	39 710	1 032	470
Krain	481 243	259	1	18	219	23	613	264	147	49	7	4	51 972	41 623	494	2 114
Triest und Gebiet	144 844	30	4	2	32	—	151	29	118	7	6	16	18 443	10 946	1 052	530
Görz und Gradiska	211 084	131	—	85	44	2	407	195	111	37	3	6	32 140	20 873	490	352
Istrien	292 006	125	3	2	125	1	377	173	104	4	1	2	28 138	18 454	69	351
Tirol	805 176	1 518	2	787	718	15	2 731	1396	1092	163	11	40	113 726	102 027	3 110	2 493
Vorarlberg	107 373	191	1	191	—	1	394	149	174	110	7	3	14 949	41 165	587	120
Böhmen	5 560 819	4 377	167	2070	2473	1	12 061	2368	2844	2024	137	133	888 625	852 667	22 108	13 400
Mähren	2 153 407	1 959	40	604	1343	52	4 730	1323	605	295	24	40	351 821	334 101	7 490	5 708
Schlesien	565 475	459	4	204	237	22	1 004	268	201	107	35	10	89 487	77 870	6 440	1 112
Galizien	5 958 907	2 650	17	44	2017	606	5 709	—	1025	257	64	111	550 409	276 885	15 421	11 444
Bukowina	571 671	198	—	17	126	55	462	230	64	18	4	15	80 832	16 398	1 689	874
Dalmatien	476 101	253	4	—	257	—	500	204	84	3	10	16	22 143	14 492	—	—
Summe	22 144 244	15 161	314	6797	7726	956	38 694	9852	9747	4466	421	490	2 863 815	2 357 228	80 919	49 349

wesen der Schüler, das war die Signatur der östreichischen Gymnasien bis in die Mitte des jetzigen Jahrhunderts.

Die Umwälzungen des Jahres 1848 führten endlich zu zeitgemäßen Reformen. Der Ministerialreferent Exner und der aus Preußen an die Wiener Universität berufene Professor Bonitz arbeiteten einen Reorganisationsplan aus, für den der Minister Graf Leo Thun 1849 die kaiserliche Sanktion erlangte.

Die getroffenen, noch jetzt bestehenden Einrichtungen lehnen sich im Allgemeinen an die deutschen an, weichen aber doch in erheblichen Punkten von denselben ab. So wird der mathematisch-naturwissenschaftliche Unterricht stärker betont [121]), außer der Muttersprache der Schüler wird eine weitere Sprache des Staats gelehrt [122]), und die Zahl der wöchentlichen Lehrstunden beträgt nur 22—26. Die Anstalten besitzen nur acht Jahreskurse, von denen vier das Unter- und vier das Obergymnasium bilden; ein Untergymnasium, in dessen sämmtlichen Klassen obligatorischer Zeichenunterricht ertheilt wird, und in dessen dritter und vierter Klasse für die nicht auf das Obergymnasium reflektirenden und deshalb vom Griechischen dispensirten Schüler der Unterricht in einer modernen Kultursprache obligat ist, heißt Realgymnasium. Oeffentliche Gymnasien sind die in der unmittelbaren Verwaltung des Staats stehenden und diejenigen, welchen das Recht zur Ausstellung staatsgültiger Zeugnisse (Oeffentlichkeitsrecht) ausdrücklich verliehen ist [123]); alle anderen sind Privatgymnasien. Zur Errichtung eines Privatgymnasiums ist Erlaubniß des Ministers nöthig, welche ertheilt wird, wenn der Lehrplan der Staatsgymnasien angenommen wird, die Unterhaltsmittel gesichert sind, und der Vorstand und sämmtliche Lehrer Oestreicher und unbescholten sind und die zur Anstellung an Staatsgymnasien erforderliche Befähigung nachgewiesen haben. Privatanstalten, welche in Lehrgegenständen des Gymnasiums unterrichten, aber nicht den Namen Gymnasium führen wollen, können ohne Erlaubniß von jedem unbescholtenen, die vorgeschriebene Lehrbefähigung besitzenden Oestreicher errichtet werden. Die anzustellenden Lehrer müssen nur unbescholten sein. Doch unterliegen auch diese Privatanstalten staatlicher Aufsicht und können wegen Staatsgefährlichkeit geschlossen werden.

§ 43. Die erste Realschule wurde 1770 vom Staate in Wien gegründet und 1809 reorganisirt, worauf in Brünn, Brody, Lemberg und Triest vom Staate und in einigen anderen Städten von Privaten ähnliche Anstalten errichtet wurden. Eine 1851 im Anschluß an die Gymnasialreorganisation vorgenommene Reform der Realschulen hatte eine erhebliche Vermehrung derselben im Gefolge. Wegen der Verschiedenheit der Zwecke, die die Schulen nach diesen Vorschriften neben einander verfolgen sollten, bewährten sie sich aber nicht, und es wurde daher 1868 zu einer Umgestaltung geschritten.

Nach den hiernach jetzt geltenden auf Landesgesetzen beruhenden Bestimmungen bestehen die zur Gewährung allgemeiner Bildung bestimmten und sowohl auf das Polytechnikum als zum unmittelbaren Uebertritt in das praktische Leben vorbereitenden Realschulen aus einer vierklassigen Unterrealschule und aus einer dreiklassigen Oberrealschule. Die Oberrealschule kann nicht für sich allein bestehen, die Unterrealschule kann durch ein Realgymnasium vertreten werden. Lateinischer Unterricht wird nicht ertheilt. Zur Errichtung einer Privatrealschule ist Jedermann berechtigt, aber der Lehrplan unterliegt der Genehmigung des Staats, in dessen freiem Ermessen die Ertheilung des Rechts zur Ausstellung staatsgültiger Zeugnisse steht. Ueber den Zustand der Gymnasien und Realschulen im Jahre 1881 unterrichtet folgende Tabelle:

121) In den acht Klassen zusammen werden auf Religionslehre 16, Latein 50, Griechisch 28, Muttersprache 25, Geographie und Geschichte 27, Mathematik 24, Naturgeschichte 10, Physik 11 und Philosophie 4 Stunden verwendet.

122) Bis 1865 wurde der Unterricht in allen Anstalten in deutscher Sprache ertheilt. Seitdem sind fast alle galizischen und die Mehrzahl der böhmischen nationalisirt worden.

123) Das Recht, Maturitätszeugnisse auszustellen, ist im Oeffentlichkeitsrecht nicht nothwendig enthalten.

Anstalten	Vollständige	Unvollständige	Erhalter							Unterrichtssprache			Lehrer	Schüler
			Staat	Land	Stadt	Bischof	Orden	Fonds	Private	deutsch	nicht deutsch	gemischt		
Gymnasien	133	32	117	9	21	2	13	2	1	95	63	7	3120	53 142
Realschulen [124])	69	18	50	15	16	—	—	1	5	61	26	—	1450	16 617
Zusammen	202	50	167	24	37	2	13	3	6	156	89	7	4570	69 759

§ 34. Der Zustand der Universitäten, welche im Wesentlichen wie die deutschen organisirt sind, war im Winter 1879/80 [125]) folgender:

Universitäten	Stiftungsjahr	Ordentliche Professoren	Außerordentliche Professoren	Privatdocenten, Supplenten, Adjunkten	Andere Lehrer	Gesammtzahl der Lehrer	Studirende
Wien	1365	82	48	161	9	300	4184
Graz	1586	43	20	50	4	117	819
Innsbruck	1673	40	12	32	3	87	607
Prag	1348	59	27	87	7	180	1928
Lemberg	1784	27	6	20	6	59	1057
Krakau	1364	35	16	35	2	88	707
Czernowitz	1875	20	10	7	2	39	259
Zusammen	—	306	139	392	33	870	9561

IV. Die Schweiz.

Bücheler in Schmid's Encyklopädie Bd. 8, Beer und Hochegger, Die Fortschritte des Unterrichtswesens 2. Bd., 1868; Ziegler, Das Züricher'sche Schulwesen, im Korresp.Bl. f. d. Gelehrten- und Realschulen Württembergs, 1877; Grob, Statistik über das Unterrichtswesen in der Schweiz, 7 Bde., 1883.

§ 35. Das Bundesrecht enthält nur wenige auf das Unterrichtswesen bezügliche Sätze. Art. 27 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 bestimmt, daß der Bund befugt ist, neben der 1860 von ihm gegründeten polytechnischen Schule in Zürich weitere höhere Unterrichtsanstalten zu errichten oder zu unterstützen, daß die Kantone für genügenden Primarunterricht zu sorgen haben, welcher ausschließlich unter staatlicher Leitung stehen, obligatorisch und unentgeltlich sein soll, und daß die öffentlichen Schulen so organisirt werden müssen, daß sie von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden können. Nach Art. 34 ist der Bund befugt, einheitliche Bestimmungen über die Verwendung von Kindern in Fabriken aufzustellen und hat demgemäß unterm 23. März 1877 ein dem Unterrichtsinteresse volle Rechnung tragendes Gesetz erlassen. Endlich schließen die Art. 51 und 52 den Jesuitenorden und die ihm affiliirten Gesellschaften aus und erklären die Errichtung neuer und die Wiederherstellung aufgehobener Klöster oder religiöser Orden für unzulässig. Von Gesetzen gehört das Militärorganisationsgesetz vom 13. Nov. 1874 Art. 81 hierher, wonach die Kantone dafür zu sorgen haben, daß die männliche Jugend vom 10. Altersjahre bis zum Austritte aus der Primarschule durch einen von den Lehrern zu ertheilenden angemessenen Turnunterricht auf den Militärdienst vorbereitet wird.

Soweit das Bundesrecht nicht eingreift, sind die Kantone „souverän“ (Bds.Vffsg. Art. 3).

In Folge dessen gibt es kein schweizerisches, sondern nur 25 kantonale Schulsysteme,

124) Unter den 69 vollständigen Realschulen befinden sich die Oberrealschulklassen von 7 Anstalten, welche außerdem aus einem bei den Gymnasien gezählten Realgymnasium und Obergymnasium bestehen.

125) Statistisches Jahrbuch f. 1879 (Wien 1882) H. V. In Prag wurde 1882 neben die deutsche Universität eine czechische gestellt.

deren Einrichtungen und Benennungen zum Theil weit auseinandergehen. Eine zusammenfassende Schilderung derselben ist daher unmöglich, und da ein Eingehen auf die einzelnen Kantone zu weit führen würde, bleibt nichts übrig, als die Darstellung auf einen der wichtigeren Kantone zu beschränken und die übrigen nur in gelegentlichen Bemerkungen zu berücksichtigen.

§ 36. Der **Kanton Zürich** mit 318 000 zu $^9/_{10}$ protestantischen Einwohnern [125]) empfiehlt sich dadurch zur Betrachtung, daß sein Unterrichtswesen das höchstentwickelte ist. An Volksschulen bestehen hier:

1. Die **Primar- oder Alltagsschule**, zu deren Besuch die Kinder vom vollendeten 6. bis zum vollendeten 12. Lebensjahre verpflichtet sind [127]). Der Lehrplan wird vom Erziehungsrath festgestellt, welcher bezüglich des Religionsunterrichts, der vom Lehrer ertheilt wird, das Gutachten des Kirchenraths einholt. Die Schulen sind von den Schulgemeinden zu unterhalten, welche i. d. R. mit den politischen Gemeinden zusammenfallen [128]). Die Gemeinden sollen das Schulvermögen so „äufnen" (durch Bürgereinkaufsgebühren, Gaben und Vermächtnisse), daß die Renten desselben die Schulausgaben decken; es beläuft sich auf rund 20 Mill. Fr. oder 63 Fr. auf den Einwohner [129]). Der Kanton leistet Beiträge zu den Lehrerbesoldungen, außerordentlichen Baukosten, Aufwendungen für Lehrmittel und an arme Gemeinden. Als Lehrer können nur Personen angestellt werden, welche die Lehrerprüfung bestanden und zwei Jahre an einer Schule gewirkt haben [130]). Die Anstellung erfolgt durch Wahl der Gemeindeglieder auf 6 Jahre, nach deren Ablauf darüber abgestimmt wird, ob die Amtsdauer auf weitere 6 Jahre verlängert oder eine Neuwahl vorgenommen wird. Neben 577 Lehrern unterrichten 53 Lehrerinen die 23 236 männlichen und 25 555 weiblichen Schüler, so daß auf 77 Schüler eine Lehrkraft kommt [131]). Der Minimalgehalt beträgt für Lehrer und Lehrerinen 1200 Fr. nebst freier Wohnung und Holz; der Kanton leistet mindestens die Hälfte des Minimalgehalts und gewährt Alterszulagen. Die durchschnittliche Baarbesoldung beträgt für einen Lehrer 2038, für eine Lehrerin 1691 Fr., das durchschnittliche Gesammteinkommen (Baarbesoldung und Accidentien) für einen Lehrer 2228, für eine Lehrerin 1805 Fr. [132]). Die Lehrer haben nach

126) Die statistischen Angaben beziehen sich durchaus auf das Jahr 1881.

127) In andern Kantonen dauert die Schulpflicht bis zu neun Jahren und beginnt häufig erst mit dem vollendeten 7. Lebensjahre.

128) Von den 48 791 Schülern des Kantons haben nur 261 einen Schulweg von mehr als 3 und 34 einen Schulweg von mehr als 5 km. Von den 434 080 Schülern der Schweiz haben 17 132 einen Schulweg von mehr als 3 und 3225 einen Schulweg von mehr als 5 km.

129) In der Schweiz kommen auf den Einwohner 48 Fr. Primarschulvermögen. Größer als in Zürich ist es in den Kantonen Glarus, Solothurn, Basel-Stadt und Schaffhausen, am kleinsten in den Kantonen Wallis, Uri und Tessin (19, 17 und 9 Fr. auf den Einwohner). Die Primarschulausgaben, welche in der Schweiz auf den Schüler 34,1 Fr. betragen, sind am höchsten in den Kantonen Basel-Stadt, Genf, Zürich und St. Gallen mit 76,8, 59, 51,4 und 48,6, am niedrigsten in den Kantonen Wallis, Unterwalden, Schwyz und Uri mit 10,6, 13,2, 14,1 und 15,9 Fr. auf den Schüler.

130) Von den 8365 Lehrkräften der Schweiz sind 6988 auf einem Seminar, 1377 in anderer Weise gebildet.

131) In der Schweiz kommen auf 434 080 Schüler 5840 Lehrer und 2525 Lehrerinen (70 und bezw. 30% der Lehrkräfte) und also auf eine Lehrkraft 52 Schüler. Das weibliche Geschlecht ist unter den Lehrkräften am schwächsten vertreten in den Kantonen Thurgau, St. Gallen, Solothurn und Zürich (bis zu 8%), am stärksten in den Kantonen Tessin, Neuenburg und Unterwalden (mit 59, 65 und 73% der Lehrkräfte). Die meisten Schüler kommen auf eine Lehrkraft in den Kantonen Basel-Land, Zürich und Appenzell (72, 77 und 82), die wenigsten in den Kantonen Graubünden, Tessin und Genf (31, 36 und 39). Unter den Lehrern befinden sich 30 Welt- und 15 Ordensgeistliche, unter den Lehrerinen 299 geistliche, und zwar haben geistliche Lehrkräfte die Kantone Freiburg, Schwyz (je 64), Unterwalden (55), Wallis (51), Uri (34), Zug (33), Graubünden (16), Luzern, St. Gallen, Tessin und Solothurn.

132) In der Schweiz beträgt die Durchschnittshöhe der Baarbesoldung 1303 und 822 Fr., des Gesammteinkommens 1419 und 901 Fr. Am besten sind die Lehrer in den Kantonen Appenzell, Neuenburg, Genf, Zürich und Basel-Stadt gestellt mit 1821, 1931, 2188, 2228 und 3213 Fr., die Lehrerinen in den Kantonen Appenzell, Zürich, Basel-Stadt, Basel-Land und Thurgau mit 1821, 1805, 1535, 1450 und 1257 Fr. Gesammteinkommen. Am schlechtesten sind die Lehrer gestellt in den Kantonen Wallis, Uri, Unterwalden und Tessin mit 425, 528, 650 und 666 Fr. und die Lehrerinen in den Kantonen Wallis, Uri, Unterwalden und Zug mit 342, 359, 370 und 419 Fr. Gesammteinkommen.

dreißigjähriger Dienstzeit die Hälfte ihrer Baarbesoldung als Ruhegehalt zu beanspruchen. Sie haben jährliche Beiträge in eine vom Staat unterstützte Kasse zu leisten, welche den Witwen und eventuell den Waisen eine jährliche Pension von 100 Fr. bezahlt.

Die Lokalschulaufsicht führt die fünfgliedrige von den Gemeindegliedern aus ihrer Mitte gewählte Schulpflege; an den Sitzungen derselben nehmen die Lehrer mit berathender Stimme theil. Jeder der 11 Bezirke des Kantons hat eine Bezirksschulpflege aus 9—13 Mitgliedern, von welchen 3 vom Schulkapitel, die übrigen von den Gemeindegliedern des Bezirks gewählt werden; jedes Mitglied besucht die ihm zugetheilten Schulen wenigstens zweimal im Jahre. Ein Schulkapitel wird von den Lehrern und Lehrerinen jedes Bezirks gebildet. Es dient nicht nur der Fortbildung der Lehrer, sondern vertritt auch deren Standesinteressen und erstattet den Staatsbehörden über Unterrichtsfragen Gutachten. Die sämmtlichen Lehrer aller Stufen des Kantons bilden die Schulsynode, die sich jährlich einmal versammelt, um über Schulfragen zu berathen und zwei Mitglieder in den Erziehungsrath zu wählen, welcher dem zur Kantonsregierung gehörenden und das ganze Unterrichtswesen leitenden Erziehungsdirektor an die Seite gestellt ist; die 4 weiteren Mitglieder des alle 3 Jahre erneuerten Erziehungsraths werden vom Kantonsrath gewählt.

2. Die **Ergänzungsschule** (nach deutscher Terminologie Fortbildungsschule) ist für diejenigen Kinder, welche aus der Alltagsschule in keine andre Schule übertreten, 3 Jahre lang obligatorisch [133]). Sie wird wöchentlich an zwei Vormittagen je 4 Stunden lang durch die Lehrer der Alltagsschule gehalten, durch die dieser vorgesetzten Behörden beaufsichtigt und bezweckt die Befestigung der dort erworbenen Kenntnisse.

3. Die **Mädchenarbeitsschule**, für die ältere Hälfte der Alltagsschülerinen obligatorisch, für die Ergänzungs- und Sekundarschülerinen fakultativ. Die Lehrerinen werden von der Schulpflege auf drei Jahre ernannt.

4. Die **Sekundarschulen** (nach deutscher Terminologie Mittelschulen oder gehobene Volksschulen) unterrichten in Religionslehre, deutscher und französischer Sprache, Arithmetik, Geometrie, Geographie, Geschichte, Staatseinrichtungen, Naturkunde, Zeichnen, Schönschreiben, Gesang und Turnen. Die Schulen nehmen Knaben und Mädchen nach Absolvirung der Alltagsschule auf und unterrichten dieselben gemeinsam drei Jahre lang. Die Unterhaltung erfolgt durch Schulkreise, welche der Kanton unterstützt. Schulgeld wird nicht erhoben. Die Lehrer rekrutiren sich aus den Alltagsschullehrern, müssen aber eine Zeit lang eine höhere Schule besuchen und in den zu lehrenden Fächern eine weitere Prüfung ablegen. Der Kanton besitzt 90 Sekundarschulen, welche von 2532 Knaben und 1501 Mädchen besucht werden, und an welchen 281 Lehrkräfte (darunter 251 ordentliche) wirken. Die Jahresausgaben betragen 504 158 Fr., wovon der Kanton 221 279 bestreitet [134]).

§ 37. An **höheren Unterrichtsanstalten** besitzt der Kanton Zürich

1. das kantonale **Gymnasium** in Zürich und ein städtisches in Winterthur, ersteres mit 320, letzteres mit 150 Schülern, ersteres mit 79, letzteres mit 40 Fr. jährlichem Schulgelde. Beide haben $6^1/_2$ Jahreskurse, in deren untersten der Eintritt nach Vollendung des 12. Lebensjahrs erfolgt. Bis zu dieser Zeit muß also die Volksschule besucht werden. Die Schüler haben bis zu 42 wöchentlichen Unterrichtsstunden. Die Aufsicht über die

133) In der Mehrzahl der anderen Kantone ist die Fortbildungsschule nicht obligatorisch.

134) Die Sekundarschulen sind die werthvollste Eigenthümlichkeit des Züricherischen und ebenso des schweizerischen Schulwesens. Die Schweiz besitzt deren 413 mit 11 155 Schülern und 8976 Schülerinen und 1448 Lehrkräften. Die meisten bestehen in den Kantonen Bern (61), St. Gallen (33), Tessin (28, und zwar besondere für Knaben und für Mädchen), Luzern, Aargau (je 26), Thurgau (23), Solothurn und Graubünden (je 15).

Lehrer führt der Rektor, der aber nur primus inter pares ist, und ein aus allgemeinen Wahlen hervorgehendes Kollegium.

2. Die kantonale Industrieschule in Zürich und eine städtische in Winterthur (nach deutscher Terminologie Oberrealschulen), erstere mit 127, letztere mit 39 Schülern, erstere mit 50, letztere mit 60 Fr. jährlichem Schulgelde. Die Anstalten, welche die Schüler nach Absolvirung der Sekundarschule aufnehmen, haben drei Jahreskurse und bereiten die Schüler für das Polytechnikum vor.

3. Höhere städtische Mädchenschulen in Zürich und Winterthur, welche Mädchen, die die Sekundarschule absolvirt haben, zwei Jahre lang unterrichten, 90 und bezw. 60 Fr. Schulgeld erheben und 104 bezw. 54 Schülerinen haben.

4. Fachschulen und zwar a. ein kantonales Lehrerseminar (1832 gegründet) und ein städtisches Lehrerinenseminar mit vier Jahreskursen und 156 und bezw. 56 Schülern. b. Das kantonale Technikum (mit 173 Schülern und 150 Hospitanten) mit Abtheilungen für Bauhandwerker, Mechaniker, Geometer, Kaufleute und Kunstgewerbetreibende. Der Eintritt erfolgt nach vollendetem 15. Lebensjahre. c. Die kantonale Landwirthschaftsschule (Pensionat) mit 4 Semesterkursen und 52 Schülern. d. Die kantonale Thierarzneischule mit 6 Semesterkursen; sie setzt die Absolvirung einer Sekundarschule voraus [135].

5. Die Universität in Zürich, 1833 nach dem Vorbild der deutschen Universitäten gegründet [136]; von eigenthümlichen Einrichtungen verdient Erwähnung, daß neben den Abiturienten der Gymnasien auch die der Industrieschulen und der Lehrerseminare immatrikulirt werden.

V. Frankreich.

Block, Dictionnaire de l'administration française, 2. éd. (1877) p. 1100; Ders., Dictionnaire etc., Supplément général, 1885; Rendu, L'instruction primaire 1873; Bouillier,

135) Die Einrichtungen der übrigen Kantone sind ungemein mannigfaltig. Es bestehen Schulen mit 2—9 Jahreskursen, welche bald Gymnasien (oder obere oder untere Stücke von solchen), bald Realschulen (oder obere oder untere Stücke von solchen), bald beides zugleich, bald außerdem, oder auch ausschließlich, Mädchenschulen, Lehrer- oder Lehrerinenseminare sind. Das bunteste Bild bietet der Kanton Waadt (239 000 Einw.), welcher besitzt: ein collège in Aigle mit einer humanistischen, einer Real- und einer Mädchenabtheilung mit je 6 Klassen (Aufnahmsalter 9 Jahre), eine Realschule in Bex für Knaben und Mädchen mit 4 Klassen (Aufnahmsalter 11 J.), ein coll. in Aubonne mit humanistischer, Real- und Mädchenabtheilung, 6 und bezw. 5 und 4 Klassen (A.A. 9, 9 und 12 J.), ein coll. in Avenches mit humanistischer und Realabtheilung (letztere zugleich für Mädchen) mit 5 und bezw. 4 Klassen (A.A. 10 u. 12 J.), eine Realschule in Sainte-Croix mit einer Knaben- und einer Mädchenabtheilung und 3 und bezw. 2 Klassen (A.A. 11 J.), ein Gymnasium in Lausanne mit 7 Klassen (A.A. 9 J.), eine Realschule ebenda mit 8 Klassen (A.A. 9 J.), eine Mädchenschule ebenda mit 7 Klassen (A.A. 9 J.), ein Lehrer- nnd ein Lehrerinenseminar ebenda mit 4 und 2 Klassen (A.A. 16 J.), eine Realschule in Cully mit 4 Klassen (A.A. 12 J.), ein coll. in Morges mit humanistischer und Realabtheilung, 7 und bezw. 4 Klassen (A.A. 9 u. 12 J), ein coll. in Moudon mit humanistischer, Real- und Mädchenabtheilung und 4, 4 und 3 Klassen (A.A. 10, 11 und 12 J.), ein coll. in Nyon mit einer humanistischen und einer realistischen Knaben- und einer Mädchenabtheilung und 5 und bezw. 4 Klassen (A.A. 10 u. 12 J.), ein ebensolches coll. in Orbe, ein ebensolches coll. in Payerne, ein coll. in Chateaux d'Oex mit humanistischem und realistischem Unterricht für Knaben und Mädchen in 5 Klassen (A.A. 9 J.), ein ebensolches coll. mit 4 Klassen in Rolle, eine Realschule für Knaben und Mädchen in Chenit mit 3 Klassen (A.A. 12 J.), ein coll. in Vevey mit humanistischer, realistischer und Mädchenabtheilung und 7, 5 und 5 Klassen (A.A. 9, 12 u. 12 J.), ein coll. in Montreux mit den gleichen Abtheilungen und je 5 Klassen (A.A. 9, 10 und 10 J.), ein coll. in Yverdon mit den gleichen Abtheilungen und 5, 6 u. bezw. 3 Klassen (A A. 9, 9 und 12 J.). Von diesen Anstalten besitzen Gymnasium, Real- und Mädchenschule in Lausanne 237, 368 und 252, die beiden Seminare daselbst 97 und 54, die übrigen 17 Anstalten zusammen 1455 Schüler.

136) Mit der Universität in Zürich mit 279 schweizerischen Studirenden konkurriren das eidgenössische Polytechnikum ebenda, die Universitäten Bern, Basel und Genf, die Akademieen in Lausanne und Neuenburg, die theologische Lehranstalt in Luzern und die Rechtsfakultät in Freiburg mit 354, 352, 228, 242, 236, 64, 13 und 22 schweizerischen Studirenden. Nach Ascherson's Deutschem Universitätskalender waren im Sommer 1884 an den Universitäten Zürich, Bern und Basel überhaupt 447, 409 und 304 Studirende immatrikulirt.

L'université sous M. Ferry, 1880; J. Simon, La réforme de' l'enseignement secondaire, 2. ed. 1874; Bersot, Questions d'enseignement, 1880; Ferneuil, La réforme de l'instruction publique, 2. éd. 1881; M. Bréal, Quelques mots sur l'instruction publique, 3. éd. 1881; Allain, L'instruction primaire avant la révolution, 2. éd. 1881; Detourbet, La loi du 28. mars 1882 sur l'enseignement primaire obligatoire, commentaires etc., 1883; Beaussire, La liberté de l'enseignement et l'université sous la troisiéme republique, 1884; Amtliche Berichte über die Verhandlungen der gesetzgebenden Körperschaften über die im Text erwähnten Gesetze in den Annales du sénat et de la chambre des députés und im Journal officiel; Statistique de l'enseignement primaire, 2 vol., Paris 1878; Statistique de l'enseignement secondaire, Paris 1878; Statistique de l'enseignement supérieur, Paris 1878; Annuaire de l'instruction publique et des beaux arts (seit 1851); Beer und Hochegger, Die Fortschritte des Unterrichtswesens, 1. Bd. 1867; Bücheler in Schmid's Encyklopädie des ges. Unterrichtswesens, 2. Aufl. 1878; Jolly, Die französische Volksschule unter der dritten Republik, 1884; Schröder, Das Volksschulwesen in Frankreich, 1. Th. Die Volksschullehrer, 1884; Stein, V.L. V; Derselbe, Die innere Verwaltung (Das Bildungswesen) 2. Th. 1883 u. 3. Th. 1. H. 1884.

1. Die Behördenorganisation und das Volksschulwesen (Instruction primaire).

§ 38. Das Volksschulwesen ist in Frankreich kaum über fünfzig Jahre alt. Nachdem der Staat sich bis zum Ende des vorigen Jahrhunderts der zu lösenden Aufgabe nicht einmal bewußt geworden war, widmete die Revolution der geistigen Hebung der unteren Klassen zwar warmes Interesse, gelangte aber nicht zu praktischen Erfolgen. Napoleon I. gab dem Unterrichtswesen eine Organisation, die aber die Volksbildung nur formell berührte; er erhob im Anschluß an die frühere korporative Gestaltung des höheren Unterrichtswesens die öffentlichen Lehrer aller Grade zu einer Korporation, die er Universität nannte, und die von einem Oberunterrichtsrath und von einem vom Kaiser ernannten Großmeister geleitet wurde [137]. Die größte materielle Förderung, die er der Elementarschule erwies, war die Bewilligung einer Staatssubvention an einen Lehrorden. Ebenso überließ die Restauration den Unterricht dem Klerus [138]. So blieb die Entwicklung der Volksbildung dem König Louis Philipp vorbehalten, der am 28. Juni 1833 das von Cousin vorbereitete und von Guizot gegengezeichnete erste organische Volksschulgesetz erließ. Dasselbe bestimmt, daß jede Gemeinde für sich oder mit Nachbargemeinden eine Volksschule zu unterhalten hat, daß als Lehrer nur geprüfte Personen angestellt werden können, welche als Gehalt mindestens 200 Fr. erhalten müssen, daß jedes Departement ein Lehrerseminar zu unterhalten hat, und daß die Schulaufsicht von lokalen und Arrondissementskomites geführt wird, welche vom Maire und Unterpräfekten geleitet werden, und in welchen die Geistlichen Sitz und Stimme haben. Der durch das Gesetz bewirkte Fortschritt wird durch die Thatsache gekennzeichnet, daß es die Errichtung von 20000 neuen Schulen zur Folge hatte. Zugleich führte es aber durch die Bestimmung, daß Jeder, der seine Unbescholtenheit und durch ein Prüfungszeugniß seine Befähigung nachweisen kann, zur Errichtung einer Privatschule befugt sei, ein verhängnißvolles Princip in die französische Gesetzgebung ein.

Während die aristokratische Regierung Louis Philipp's sich mit der Gründung von Volksschulen begnügte, ging die 1848 proklamirte Republik sogleich an den Versuch, sie zu heben und so viel als möglich zu bevölkern. Man hatte das allgemeine Stimmrecht eingeführt und es war daher nur konsequent, daß ein vom Unterrichtsminister Carnot ausgearbeiteter Gesetzentwurf den Schulzwang einführte, das Schulgeld aufhob und zur

137) Ges v. 10. Mai 1806 Art. 1: „Es wird unter dem Namen Kaiserliche Universität eine Korporation gebildet, welche mit dem öffentlichen Unterricht und der Erziehung im ganzen Reiche ausschließlich beauftragt wird". Aus dem Wort „ausschließlich" zieht ein Dekret von 1808 die Konsequenz: „Keine Schule und keine Erziehungsanstalt irgend welcher Art darf außerhalb der Universität und ohne Genehmigung des Haupts derselben gegründet werden".

138) Wie wenig geschah, bezeugt die Thatsache, daß der jährliche Staatszuschuß an die Volksschulen nur 50 000 Fr. betrug, und noch deutlicher der Satz aus einem Rundschreiben des Unterrichtsministers vom 10. Januar 1830 „Zusammenstürzende Schulhäuser, hungernde Lehrer, nirgends Bücher: das ist das trostlose Bild des französischen Volksschulwesens".

Erhöhung der Lehrergehälter jährlich 47 Millionen aus der Staatskasse zur Verfügung stellte. Aber in der Nationalversammlung erlangte rasch die konservative Partei wieder die Oberhand. Durch die Revolution erschreckt schloß sie ein Bündniß mit der Kirche, als dessen Frucht am 15. März 1850 ein von ganz anderem Geiste [139]) getragenes Gesetz über die Elementar- und höheren Schulen zu Stande kam. Dasselbe gilt zum Theil noch jetzt und enthält namentlich folgende auf die ersteren bezügliche Bestimmungen:

An der Spitze des Unterrichtswesens steht neben dem Minister ein Oberunterrichtsrath (Conseil supérieur de l'instruction publique), der aus Vertretern der Kirchen, des Staatsraths, des Kassationshofs, der Akademie der Wissenschaften, der Privatschulen und aus Unterrichtsbeamten und Lehrern gebildet ist. Die nächste Instanz bildet in jeder der Akademieen, in welche das Land getheilt ist [140]), ein Rektor und ein Akademierath (conseil académique), der in ähnlicher Weise zusammengesetzt ist wie der Oberunterrichtsrath; außerdem sind dem Minister eine Anzahl Generalinspektoren unterstellt, und zwar besondere für die Fakultäten, die höheren und die Elementarschulen. Unter dem Rektor steht in jedem Departement ein Akademieinspektor (inspecteur académique), der jedoch, was die Volksschulen betrifft, nur für die pädagogischen Fragen zuständig ist, während die übrigen Angelegenheiten vom Präfekten [141]) besorgt werden. Dem Akademieinspektor und dem Präfekten ist für jedes Arrondissement ein Volksschulinspektor (inspecteur primaire) untergeordnet, der dieses Amt als Hauptamt bekleidet, und auf welchen in jeder Gemeinde zur Uebung der Lokalaufsicht der Maire und der Geistliche folgen. Weil man in die Befähigung der Maires geringes Vertrauen setzte, wurde bestimmt, daß je für eine Anzahl Gemeinden aus den Notabeln des Kantons ein Kantonaldelegirter auf drei Jahre ernannt wird, der die ihm zugewiesenen Schulen mindestens einmal monatlich inspiziren und dem Volksschulinspektor über Alles, was ihn interessiren kann, Bericht erstatten soll.

Die Stellung des Geistlichen zum Maire und zu den vorgesetzten Behörden ist nicht näher definirt. Das Gesetz sagt, daß er speciell den Religionsunterricht, aber nicht, daß er den übrigen Unterricht nicht zu überwachen hat. Da es im Gegentheil beifügt, daß er zu jeder Zeit Zutritt in die Schule hat, wurde der Geistliche thatsächlich das unabsetzbare örtliche Haupt der Volksschule. Beachtet man zugleich, daß, wie schon angedeutet, im Oberschulrath vier Bischöfe sitzen, im Akademierath ein Bischof und zwei Geistliche und im Departementalrath der Bischof und ein Geistlicher, so begreift man, in welchem Maße die Kirche durch das Gesetz von 1850 befriedigt war.

Die Schulen zerfallen nach den weiteren Bestimmungen des Gesetzes in öffentliche, d. h. von den Gemeinden unterhaltene, und freie, d. h. von Privaten oder Vereinen unterhaltene. Die Uebernahme der Stelle als Hauptlehrer oder Hauptlehrerin an einer öffentlichen oder freien Schule ist durch Unbescholtenheit und einen in bestimmter Weise zu führenden Befähigungsnachweis bedingt. Für Hauptlehrerinnen, welche anerkannten kirchlichen Orden angehören, gilt das von der Ordensoberin ausgestellte Zeugniß (lettre d'obédience) als Befähigungsnachweis. Nebenlehrer und Nebenlehrerinnen bedürfen keines Befähigungsnachweises. Der Errichtung einer freien Schule muß die Anzeige der Absicht beim Maire

139) In der zur Ausarbeitung des Gesetzes niedergesetzten Kommission sagte Thiers: „Der Elementarunterricht braucht nicht für jedermann zugänglich zu sein; denn er ist ein Luxus und der ist nicht für jedermann. Ich würde mich der Erweiterung der Volksbildung nicht widersetzen, wenn der Unterricht noch wie früher vom Pfarrer oder Meßner gegeben würde. Ich verwerfe die weltlichen Elementarschulen, von denen viele erbärmlich sind, und erkläre mich für die kirchlichen Lehrorden, so mißtrauisch ich früher gegen dieselben gewesen bin. Das bloße Aufsichtsrecht des Klerus ist unzureichend, auch das umfassendste; denn es kann bei den Lehrern die Gesinnungen nicht ändern."

140) Ihre Zahl wurde 1854 auf 16 festgesetzt.

141) Demselben wurde 1854 für gewisse Fälle der nach dem Vorbilde des Akademieraths zusammengesetzte Departementalrath (conseil départemental) beigegeben.

vorausgehen, worauf nur wegen Fehlens der angegebenen nothwendigen Eigenschaften des Hauptlehrers oder wegen Mangelhaftigkeit des Lokals Einspruch erhoben werden kann. Die freien Schulen unterliegen der staatlichen Aufsicht nur, um Verletzungen der Gesundheit, der Sittlichkeit, der Verfassung und der Gesetze zu verhindern.

Eine öffentliche Schule ist der Regel nach von jeder Gemeinde zu unterhalten [142]). Gemeinden mit mindestens 800 Einwohnern müssen eine Knaben- und eine Mädchenschule organisiren. Der Gemeinderath entscheidet, ob die Schule mit weltlichen Lehrkräften oder mit Angehörigen eines kirchlichen Lehrordens zu besetzen ist, und ernennt die Hauptlehrer, während die Nebenlehrer vom Hauptlehrer berufen werden. Für die Schulen mit geistlichen Lehrern hat der Vorsteher des Ordens das Vorschlagsrecht. Die Hauptlehrer müssen außer freier Wohnung und dem Schulgelde einen Gehalt erhalten, der mindestens 200 Fr. beträgt und ihre Gesammteinnahme auf mindestens 600 Fr. bringt. Die Gemeinde deckt ihre Schulausgaben durch die etwa vorhandenen Stiftungen, die ordentlichen Gemeindeeinnahmen, einen Zuschlag von 2 Centimes auf den Franken der in der Gemeinde erhobenen direkten Staatssteuern und, wenn diese Quellen nicht ausreichen, durch Zuschüsse des Departements. Das Departement hat, wenn seine ordentlichen Einnahmen zur Leistung der nöthigen Zuschüsse nicht ausreichen, sich gleichfalls bis zu 2 Zuschlagecentimes aufzulegen. Wenn hiermit die nothwendigen Ausgaben nicht bestritten werden können, tritt der Staat ein.

Das Gesetz von 1850 hat bis zur Mitte der siebziger Jahre nur unerhebliche Aenderungen erfahren, die in der ersten Zeit noch von einer der Schule ungünstigen Gesinnung, in den letzten Jahren des Kaiserreichs aber von aufrichtigem Interesse für dieselbe eingegeben sind. Während nach den Bestimmungen von 1850 der Oberunterrichtsrath theils durch Wahlen und theils durch lebenslängliche Ernennungen zu bilden war, übertrug ein Dekret von 1852 die Ernennung aller Mitglieder je für ein Jahr dem Kaiser und machte also die Behörde ganz von diesem abhängig. Während ferner die Lehrerernennung nach dem Gesetze von 1850 dem Gemeinderathe zukam, wurde sie einschließlich des Versetzungs- und Absetzungsrechts durch ein Dekret von 1852 in die Hand des Akademierektors und durch ein Gesetz von 1854 in die des Präfekten gelegt, wodurch die Lehrer der jeweiligen Politik der Regierung dienstbar gemacht wurden. Dagegen hat das vom Minister Dürüy herrührende Gesetz vom 10. April 1867 die Lehrergehalte erhöht, die Unterhaltung einer besonderen Mädchenschule schon für Gemeinden von 500 Einwohnern vorgeschrieben, die Gemeinden und Departements verpflichtet, für die Schulen bis zu 3 Zuschlagecentimes zu erheben, die Elemente der Geschichte und Geographie unter die obligatorischen Lehrgegenstände aufgenommen und bestimmt, daß in jeder Gemeinde eine Lehrerin für weibliche Handarbeiten zu unterhalten ist. Mit ziffermäßiger Deutlichkeit spricht sich der erwähnte Wechsel der Politik im Staatsbudget aus, wo der Kredit für Verbesserung von Schulhäusern von einer Million im Jahre 1850 bis 1859 allmählich auf 700 000 Fr. heruntergeht, um ebenso allmählich bis 1865 auf 1 700 000 Fr. und bis 1870 auf 5 800 000 Fr. anzusteigen.

Die republikanische Regierung hat seit der Mitte der siebziger Jahre die lange vernachlässigte Volksschule von Grund aus umgestaltet. Es wurde der Gehalt der Lehrer erhöht, eine Menge neuer Schulen und Seminare errichtet, Schulzwang eingeführt, das Schulgeld abgeschafft, das kirchliche Aufsichtsrecht aufgehoben, die Verwendung von geistlichen Lehrkräften in den öffentlichen Schulen beschränkt, der Religionsunterricht durch bloße Morallehre ersetzt und Anderes mehr. Wenn einige dieser Maßregeln verschieden

142) Die Vorschrift, daß Gemeinden, in denen mehrere anerkannte Konfessionen öffentlichen Gottesdienst halten, für jede derselben besondere Schulen zu unterhalten haben, ist von geringer praktischer Bedeutung, da Frankreich unter seinen 37 Mill. Einwohnern nur 600 000 Protestanten und 50 000 Juden zählt.

beurtheilt werden können und andere offenbare Mißgriffe sind, so bedeuten die Reformen im Ganzen doch einen Fortschritt, wie ihn in neuerer Zeit das Volksschulwesen keines anderen Staats zu verzeichnen hat.

§ 39. Ueber den jetzigen Zustand ist folgendes zu bemerken:

1. Der neben dem Minister das Unterrichtswesen des Staats leitende Oberunterrichtsrath und die neben den Akademierektoren das Unterrichtswesen eines Akademiebezirks leitenden Akademieräthe werden gemäß Gesetz vom 27. Februar 1880 jetzt ausschließlich aus Unterrichtsbeamten und Lehrern zusammengesetzt, welche auf 4 Jahre zu Mitgliedern bestellt werden. Während der aus 60 Mitgliedern [143]) bestehende Oberunterrichtsrath jährlich zweimal zusammenberufen werden muß, ist ein Ausschuß desselben von 15 Mitgliedern permanent. Außerdem wird der Minister von einem Comité consultatif berathen, in das er Notabilitäten des Unterrichtswesens je für ein Jahr beruft [144]). Im Uebrigen richtet sich die Behördenorganisation noch nach den angeführten Bestimmungen von 1850 und 1854 mit der einzigen, aber um so wichtigeren, durch Gesetz vom 28. März 1882 geschaffenen Ausnahme, daß die Geistlichen jedes Aufsichtsrecht über die Schulen verloren haben [145]).

2. Der Elementarunterricht ist für die Kinder beider Geschlechter vom vollendeten 6. Lebensjahr an obligatorisch. Die Schulpflicht endigt mit Vollendung des 13. Lebensjahrs oder mit Erstehung der Schulentlassungsprüfung der sich die Kinder vom vollendeten 11. Lebensjahre an unterziehen können. Bei Verletzung der Schulpflicht findet Ermahnung, öffentliche Bekanntmachung und Geld- und Freiheitsstrafe Anwendung (Ges. v. 28. März 1882) [146]).

3. Der Elementarunterricht umfaßt die überall eingeführten Lehrfächer; doch ist die Religionslehre durch Moral- und Bürgerlehre ersetzt. Damit die Eltern den Kindern Religionsunterricht ertheilen lassen können (wozu aber das Schulhaus nicht benützt werden darf) müssen die öffentlichen Schulen den Unterricht am Sonntag und an einem Wochentage aussetzen. (Ges. v. 28. März 1882).

4. Im Allgemeinen soll jede Gemeinde eine mit einem Hauptlehrer besetzte Schule haben, und wenn sie über 500 Einwohner zählt, eine Knaben- und eine Mädchenschule [147]). Der Departementalrath kann Gemeinden, in welchen Privatschulen bestehen,

143) Er besteht aus 9 höheren Unterrichtsbeamten, die geborene Mitglieder des permanenten Ausschusses sind und ebenso wie 4 Vertreter der Privatlehrer vom Präsidenten der Republik ernannt werden. Im Uebrigen enthält er Mitglieder der Akademie der Wissenschaften (Institut), des College de France, Professoren der hohen Spezialschulen und der verschiedenen Arten von Fakultäten und Angehörige der verschiedenen Klassen von Gymnasiallehrern und des Elementarlehrerstandes — sämmtlich je von ihren Kollegen gewählt.

144) Dekret vom 11. Mai 1880.

145) In den Landgemeinden fehlt in Folge dessen jede wirksame Schulaufsicht. Denn der Maire und der Kantonaldelegirte sind der Aufgabe nicht gewachsen und der Volksschulinspektor sieht die einzelne Schule höchstens zweimal im Jahre.

146) Erwähnung verdienen ferner die folgenden Bestimmungen des Art. 15 des angeführten Gesetzes: La commission scolaire pourra accorder aux enfants demeurant chez leurs parents ou leur tuteur, lorsque ceux-ci en feront la demande motivée, des dispenses de fréquentation scolaire ne pouvant dépasser trois mois par année en dehors des vacances. Ces dispenses devront, si elles excédent quinze jours, être soumises à l'approbation de l'inspecteur primaire. . . . La commission peut aussi, avec l'approbation du conseil départemental, dispenser les enfants employés dans l'industrie et arrivés à l'âge de l'apprentissage d'une des deux classes de la journée; la même faculté sera accordée à tous les enfants employés, hors de leur famille, dans l'agriculture.

147) Das die ganze französische Schulgesetzgebung durchziehende Bestreben, die beiden Geschlechter auseinander zu halten, findet seinen auffälligsten Ausdruck in folgender bei Block a. a. O. S. 1119 erwähnten Bestimmung einer Minist.Vfgg. v. 11. Aug. 1851: Dans les écoles qui recoivent les enfants des deux sexes, les garçons et les filles ne pourront jamais être réunis pour les mêmes exercices. Ils seront séparés par une cloison de 1,5 m en moins de hauteur, disposée de manière que l'instituteur sit vue des deux cotés de la salle. L'entrée et la sortie auront lieu à des heures distinctes. L'intervalle sera d'un quart d'heure au moins.

von diesen Pflichten entbinden. Derselbe bestimmt auch, wie viele Schulen in größeren Gemeinden zu unterhalten, und wie viele Nebenlehrer an jeder Schule anzustellen sind. Lehrerinen können an gemischten Schulen nur angestellt werden, wenn sie von weniger als 40 Kindern besucht werden. Ueber die Ernennung der Lehrer, die Verwendung von Angehörigen von Lehrorden an den öffentlichen Schulen und über die Errichtung von freien Schulen gelten noch die Bestimmungen von 1850.

5. Um als Haupt- oder Nebenlehrer oder als Haupt- oder Nebenlehrerin an einer öffentlichen oder freien Schule wirken zu können, ist nach einem Ges. v. 16. Juni 1881 der Besitz eines Prüfungszeugnisses [148]) erforderlich, das durch den Obedienzbrief nicht mehr vertreten werden kann [149]). Zur Ausbildung der Lehrkräfte hat gemäß Ges. v. 9. Aug. 1879 jedes Departement ein Lehrer- und ein Lehrerinenseminar zu unterhalten; dieselben sind als Internate mit drei Jahreskursen organisirt [150]).

6. Die Lehrergehalte sind durch ein Gesetz v. 19. Juli 1875 geregelt. Danach müssen die Hauptlehrer mindestens 900 Fr. erhalten, um nach je fünfjährigem Dienst zu 1000, 1100 und 1200 Fr. aufzusteigen. Ein Lehrer, welcher das brevet supérieur besitzt und dasjenige Achtel der Lehrer jedes Departements, welches am besten qualifieirt ist, erhält weitere 100 Fr., das nächstbeste Achtel weitere 50 Fr. Die Hauptlehrerinen beginnen mit 700 Fr. und steigen in Quinquennien zu 800 und 900 Fr. auf. Für beide Kategorien können an einzelnen Orten Zulagen von 50—150 Fr. vorgeschrieben werden. Nebenlehrer erhalten mindestens 700 und Nebenlehrerinnen 600 Fr. [151]). Außerdem ist in allen Fällen freie Wohnung zu gewähren, und das Einkommen vieler Lehrer wird durch Nebenbeschäf-

148) Neben diesem brevet élémentaire werden gemäß Dekret vom 4. Jan. 1881 auf Grund einer Prüfung in den fakultativen Volksschulfächern brevets supérieurs ausgestellt, die die Anstellung als Hauptlehrer an einer gehobenen Volksschule (école primaire supérieure) und an einem Lehrerseminar bedingen, und auf Grund einer weiteren Prüfung certificats d'aptitude pédagogique, die die Befähigung zur Leitung einer mehrklassigen Volksschule bezeugen. Es besteht die Absicht, das letztere Zeugniß für alle Hauptlehrer obligatorisch zu machen.

149) Diese Bestimmung war ein schwerer Schlag für die kirchlichen Lehrorden. Während nämlich 1876 von den 64 025 weltlichen Lehrkräften nur 4529 oder 7 % ungeprüft waren, befanden sich unter den 46 684 geistlichen Lehrkräften 37 183 ungeprüfte, d. h. beinahe 80 %. Die Lehrorden sind weniger dadurch gefährdet, daß viele ihrer Angehörigen der Prüfung nicht gewachsen sind, denn das Gesetz hat alle älteren aktiven Lehrkräfte von der Prüfung entbunden. Die Hauptgefahr, mit der die Bestimmung die Orden bedroht, schildert vielmehr der Bischof Parisis in dem Schriftchen La vérité sur la loi de 1850 (Paris 1850) wie folgt: „Zu den Gelübden der Mitglieder der Lehrorden gehört das der Armuth, das darin besteht, daß sie vor Gott auf jedes Eigenthum sowohl an Gütern als an Rechten verzichten. Diese Verpflichtung ist nöthig, damit der Gehorsam vollkommen ist, und ohne vollkommenen Gehorsam können jene heiligen Anstalten nicht bestehen. Ein Prüfungszeugniß ist aber für die Person, der es ertheilt worden ist, ein wahres Eigenthum und folglich eine beständige Versuchung, sich unabhängig zu machen. Dies trifft in solchem Maß zu, daß die männlichen Lehrorden, als das Ges. v. 1833 für ihre Mitglieder das Prüfungszeugniß vorschrieb, erleben mußten, daß ein Theil derselben aus dem Orden austrat, um sich auf Grund des Zeugnisses von Gemeinden oder Privaten anstellen zu lassen, oft sogar als Konkurrenten der Orden, aus welchen sie ausgeschieden waren. Wie viel größer wäre diese Gefahr bei einem Geschlecht, das durch seine Zartheit und Feinfühligkeit ebenso den kleinen Leidenschaften ausgesetzt ist, wie es dadurch zu den größten Tugenden befähigt wird." — Die Republik hätte natürlich am liebsten die Lehrorden von den öffentlichen Schulen sofort ganz ausgeschlossen; dies war aber unmöglich, weil zur Besetzung der dadurch vakant werdenden Schulen weltliche Lehrkräfte nicht vorhanden waren.

150) 1878 bestanden 79 Lehrer- und 16 Lehrerinenseminare; in Folge des angeführten Gesetzes waren bis 1882 zu den letzteren 16 weitere hinzugekommen.

151) Die Nothwendigkeit einer erheblichen Erhöhung aller Gehalte ist von der Kammer wiederholt anerkannt worden; 1882 hat sie sogar einen Gesetzentwurf angenommen, der den Lehrern in 5 Klassen Gehalte von 1000—2200 Fr. zusicherte. Da diese Bestimmung dem Staat aber sofort eine jährliche Mehrausgabe von 19 Mill. und mit der Zeit eine solche von 47 Mill. auferlegt hätte, und diese Summen nicht aufgebracht werden konnten, mußte das Gesetz vertagt werden, obgleich man sich klar war, daß die ungenügende Bezahlung der Lehrer den Erfolg der ganzen republikanischen Unterrichtspolitik gefährdet. Sie macht die Lehrer unzufrieden und gegen die demokratische Partei, auf die sie die größten Hoffnungen gesetzt hatten, mißtrauisch, und verhindert die Steigerung des Zugangs zur Lehrer-

tigungen erhöht; namentlich versehen sie in den Landgemeinden allgemein den Meßner- und den Gemeindeschreiberdienst [152]. Für die Angehörigen von Lehrorden gelten die gesetzlichen Minimalsätze nicht, und dieselben begnügen sich auch zuweilen mit geringeren Bezügen.

7. Ueber die Deckung der Schulausgaben der Gemeinden bestimmt ein Ges. v. 16. Juni 1881, daß die in Ermangelung von Schulvermögen für die Schule zu verwendenden ordentlichen Gemeindeeinnahmen dieser nur in gewissem Umfang dienstbar gemacht werden müssen, daß eventuell für die Schule bis zu 4 Zuschlagecentimes zu den direkten Steuern zu erheben sind, und daß Schulgeld, das nach dem Gesetz von 1867 nur unter gewissen Bedingungen abgeschafft werden konnte, nirgends mehr erhoben werden darf [153]). Ebenso müssen die nach den Gemeinden zunächst haftpflichtigen Departements bis zu 4 Zuschlagecentimes für Schulzwecke erheben.

8. Durch ein Ges. v. 1. Juni 1878, welches durch Gesetze vom 3. Juli 1880, 2. Aug. 1881 und 20. März 1883 Ergänzungen erfahren hat, wurde eine Schulbaukasse geschaffen, welche den Gemeinden und Departements die Herstellung von Gebäuden für Elementar- und höhere Schulen erleichtern soll. Sie wurde aus Staatsmitteln mit 220 Mill. Fr. dotirt, welche zur einen Hälfte zu Subventionen, zur andern zu Darlehen unter günstigen Rückzahlungsbedingungen bestimmt sind.

Im Jahre 1876 besaß Frankreich 4,502,894 Kinder zwischen dem vollendeten 6. und dem vollendeten 13. Lebensjahre. Hiervon besuchten 3,878,151 eine Schule, während 624,743 ohne Schulunterricht waren. Es bestanden 71,547 Schulen, welche in 59,021 öffentliche und 12,526 private zerfielen, und von denen 25,418 Knaben-, 29,126 Mädchen- und 17,003 gemischte Schulen waren. An diesen Schulen unterrichteten 51,717 Lehrer und 58,992 Lehrerinen. Unter den Lehrern waren 42,249 weltliche und 9468 geistliche, unter den Lehrerinen 21,776 weltliche und 37,216 geistliche. Von den männlichen geistlichen Lehrern wirkten 4251, von den weiblichen 11,887 an öffentlichen Schulen. Mit Einbeziehung der dem Elementarschulalter entwachsenen Mädchen wurden 1879 von geistlichen Lehrerinen 1,331,573 und von weltlichen 1,059,097 Mädchen unterrichtet.

§ 40. Die französische Gesetzgebung kennt drei Arten von Elementarunterrichtsanstalten, deren Unterhaltung den Gemeinden freigestellt ist: Kleinkinderschulen (salles d'asile oder écoles maternelles), höhere Elementarschulen (écoles primaires supérieures) und Unterrichtskurse für Erwachsene (cours d'adultes).

1. Die seit den dreißiger Jahren entstandenen für Kinder von 2—7 Jahren bestimmten Kleinkinderschulen kommen als freie und als öffentliche Schulen in viel größerer Zahl als in Deutschland vor. Die Haupt- und Nebenlehrerinen an beiden Arten von Anstalten müssen eine Prüfung bestanden haben [154]).

2. Das Gesetz von 1833 verpflichtete die Gemeinden mit mehr als 6000 Einwohnern eine höhere Elementarschule herzustellen, und im Jahre 1840 bestanden in den 273 Gemeinden der bezeichneten Art auch 180 solche Schulen. Von dieser Zeit an wurden aber die colléges communaux auf Ansuchen ermächtigt Realkurse einzurichten, und so wenig

karriere, die die Durchführung des Schulzwangs und die Verdrängung der Lehrorden bedingt.

152) Nach 55 Lebens- und 25 Dienstjahren wird eine Pension von mindestens 500 Fr. gewährt, wofür die Mittel zum Theil durch Gehaltsabzüge beschafft werden.

153) Die Abschaffung des Schulgelds erzeugte einen jährlichen Einnahmeausfall von 18 Mill. Fr., der nach der Lage der Gesetzgebung vom Staat gedeckt werden muß. Für das ganze Elementarschulwesen (einschließlich Seminare, Kleinkinderschulen, höhere Elementarschulen u. s. w.) sah das Staatsbudget für 1884 91 800 000 Fr. vor.

154) Vgl. das angeführte Ges. v. 16. Juni 1881, das sich auch mit dieser Bestimmung vorzugsweise gegen die Lehrorden wendet. Im Uebrigen gilt über die Kleinkinderschulen jetzt ein Dekret v. 2. Aug. 1881. Die durch Dekret v. 27. Juli 1882 reorganisirte école Pape-Carpentier in Paris bildet Lehrer und Lehrerinen, welche Unterrichtskurse für Kleinkinderschullehrerinen (an Lehrerinenseminaren oder selbständig) ertheilen wollen.

diese die Bedürfnisse des niederen Bürgerstands befriedigten, so wurden doch daraufhin viele höhere Elementarschulen aufgehoben. Da das Gesetz von 1850 sie unerwähnt ließ, schmolzen sie bis 1874 auf 40 zusammen, neben welchen 60 freie Schulen gleicher Art bestanden; außerdem ging eine Anzahl gewöhnlicher Elementarschulen über deren obligatorischen Unterricht hinaus. Da die gewöhnliche Elementarschule die Schüler bisher regelmäßig nur bis zur Vollendung des 12. Lebensjahrs unterrichtete, und auch das Gesetz von 1882 den Schulzwang nur bis zur Vollendung des 13. Jahrs einführt, lag hier eine Lücke des Schulsystems vor, deren Ausfüllung jetzt durch Dekrete vom 15. Januar und 29. Oktober 1881 angebahnt worden ist. Diese Bestimmungen unterscheiden Knaben- und Mädchenschulen, welche entweder selbständige höhere Elementarschulen mit mindestens zwei Jahreskursen oder einjährige Ergänzungskurse zu gewöhnlichen Elementarschulen sind. Um die Gemeinden zur Herstellung solcher Einrichtungen anzueifern, gibt der Staat ihnen Subventionen und den besten Schülern Stipendien. Bedingung solcher Unterstützungen ist die Annahme des vom Staat aufgestellten Lehrplans, die Bereitstellung eines geeigneten Lokals und eine gewisse Bezahlung und Qualifikation der Lehrer (für die Hauptlehrer je nach dem Dienstalter 2000—2800 Fr. jährlich und eine nach der Schülerzahl bemessene Zulage).

Die Schulen können auch Handfertigkeits- und technischen Unterricht in ihren Lehrplan aufnehmen; sie sind dann zugleich Gewerbschulen (écoles manuelles d'apprentissage) und fallen unter ein Gesetz vom 11. Dez. 1880, welches solchen Schulen gewisse Vortheile gewährt [155]).

3. Ebenso unbefriedigend wie die Entwicklung der höheren Elementarschulen war bisher die der Fortbildungsschulen, die zusammen mit den Unterrichtskursen für analphabete Erwachsene und populären öffentlichen Vorträgen die cours d'adultes bilden. Gemeinden, welche solche Einrichtungen treffen, werden unter gewissen Bedingungen (z. B. daß der Kurs mindestens 5 Monate dauert) Staatssubventionen gewährt.

2. Das Mittelschulwesen (Instruction secondaire).

§ 41. Die Mittelschulen sind hauptsächlich durch das schon erwähnte Gesetz vom 15. März 1850 geregelt. Die öffentlichen Anstalten für das männliche Geschlecht zerfallen in staatliche (lycées) und gemeindliche (colléges communaux) [156]). Beide Arten sind regelmäßig Pensionate und ungefähr die Hälfte der Schüler Pensionäre (internes); auch die am Sitz einer Anstalt wohnenden Eltern lassen ihre Kinder sehr gewöhnlich als Pensionäre eintreten [157]).

155) Von den Elementarschulen werden fast nur die höheren von dem Dekret vom 6. Juli 1882 über die Schülerbataillone getroffen, dessen Hauptbestimmungen lauten: Art. 1. Tout établissement public d'instruction primaire ou secondaire, ou toute réunion d'écoles publiques comptant de 200 à 600 élèves agés de 12 ans et au-dessus, pourra sous le nom de bataillon scolaire, rassembler ses élèves pour les exercices gymnastiques et militaires pendant toute la durée de leur séjour dans les établissements d'instruction. Art. 7. Tout bataillon scolaire est placé sous les ordres d'un instructeur en chef et d'instructeurs adjoints desigués par l'autorité militaire. . , . Art. 9. Le bataillon scolaire ne pourra être armé que de fusils conformes à un modèle adopté par le ministre de la guerre. . . . Art. 11. Aucun uniforme ne sera obligatoire.

156) Das Budget für 1884 sieht vor für frais généraux de l'instruction secondaire 208 000, lycées nationaux 7 780 800, collèges communaux 2 860 000 fr.

157) Ueber den Grund dieser Einrichtung sagt Simon a. a. O. p. 179: Le père éloigne de lui son fils pour être plus libre de lui gagner de l'argent; ou ils ont recours à la pension parce qu'ils ont peur de la faiblesse et de la frivolité des mères, ou parce qu'ils ont le sentiment de la disparition, malheureusement trop réelle, des moeurs de famille. Ueber die schlimmen Wirkungen des Systems sagt derselbe Autor p. 211: Quand est-ce qu'un interne, dans l'éspace de dix ans, a un parti à prendre sur quoi que ce soit, sur son vêtement, sur son lever, sur son coucher, sur ses repas, sur l'heure où il fera son travail, sur le choix de son travail, sur le livre qu'il étudiera, sur le chemin qu'il prendra pour aller d'une chambre à une autre, sur l'emploi d'une demi-heure? Der Wille wird also nicht ausgebildet. Dix ans de ce ré-

Die Lyceen[158] werden von einem Proviseur geleitet, der wegen der großen Arbeit, die die Fürsorge für das Pensionat verursacht, gewöhnlich keinen Unterricht ertheilt. Sein Stellvertreter und nächster Untergebener ist der Censeur, dessen Hauptaufgabe die Handhabung der Disciplin ist. Beide stehen dem erst 1882 eingeführten Lehrerrath vor, der die Organisation des Unterrichts beräth. Die gemeindlichen Anstalten[159] haben nur einen einzigen Vorstand (Principal), der gewöhnlich die Anstalt mit Hülfe einer gemeindlichen und manchmal auch einer staatlichen Subvention auf eigene Rechnung verwaltet.

Die *Lehrer* der Lyceen und Kollegien haben großentheils nur das Abiturientenexamen bestanden; ein Theil besitzt auf Grund von Privat- oder Fakultätsstudien die Würde eines licencié des lettres und die Elite hat durch eine weitere Prüfung den Titel eines agrégé erworben[160]. Die Ausbildung der besten Lehrer erfolgt unentgeltlich auf dem Gymnasiallehrerseminar (école normale supérieure) in Paris, das als Internat mit drei Jahreskursen organisirt ist und in das die Aufnahme auf Grund einer Konkursprüfung stattfindet[161]. Die Aufsicht über die Pensionäre der Schulen außerhalb der Lehrstunden führen Repetenten (maîtres répétiteurs, früher maîtres d'études), die mindestens 18 Jahre alt sein und an den Lyceen das Maturitätszeugniß besitzen müssen[162]. Die Funktion ist Durchgangsstadium für einen großen Theil der Gymnasiallehrer. Bezüglich der Gehalte mag bemerkt werden, daß die Lycealehrer, welche agrégés sind, je nach ihrem Dienstalter und Wohnort 3000 bis 5000 und in Paris 6000—7500 Fr. beziehen, wozu aber häufig erhebliche Nebeneinnahmen durch Privatunterricht kommen. Die Repetenten der Lyceen beziehen nach ihrem Dienstalter neben freier Station 700—1200 und in Paris 800—1500 Fr.

Die Schüler bezahlen in den Lyceen als *Pensionspreis* und *Schulgeld* je nach der Klasse, in welcher sie sich befinden, und nach dem Orte 500—1000 und in Paris 1000—1500 Fr. jährlich, das Schulgeld für Externe beträgt in den staatlichen Anstalten 110, in den gemeindlichen meist 75 Fr. jährlich. Doch bestehen sowohl an den Lyceen als an den Kollegien Freiplätze (bourses), die vom Staat, den Departements, Gemeinden oder Privaten gestiftet sind, und vom Minister oder den Präfekten namentlich an Söhne von Beamten oder Offizieren verliehen werden. Ungefähr $^1/_{10}$ der Externen und $^1/_6$ der Internen wird in dieser Form ganz oder zum Theil unentgeltlich unterrichtet oder erzogen.

Die Lyceen zerfallen in eine *Elementar-*, *grammatische* und *höhere Abtheilung*. Die erste, in welche der Eintritt gewöhnlich nach Vollendung des 10. Lebensjahrs erfolgt, besteht aus der 8. und 7. Klasse, denen manchmal eine 9. vorangeht. Die zweite Abtheilung umfaßt die 6., 5. und 4. Klasse, die höhere Abtheilung die 3. und 2., die (Rhétorique genannte) 1. Klasse und zuweilen noch eine (Philosophie genannte) Selekta. Ein Theil der Schüler geht von der 4. Klasse in eine classe de mathématiques préparatoires und dann in eine classe de mathématiques élémentaires über, welche auch ein

gime font des hommes qui s'abandonnent à l'excès, ou se révoltent à l'excès. Eine Vereinfachung der Reglementirung ist unmöglich, weil hunderte von Knaben ohne eine auf alle Einzelheiten ausgedehnte Disciplin nicht in Ordnung gehalten werden können. — In den Lyceen befanden sich 1876 neben 20 920 internes 20 075 externes, in den Gemeindeanstalten neben 15 552 internes 22 648 externes. Die später zu erwähnenden kirchlichen Anstalten nehmen größentheils nur internes auf.

158) Im J. 1876 bestanden 86, so daß also durchschnittlich auf jedes Departement eines traf; seitdem sind drei neue errichtet worden.

159) Im J. 1884 bestanden 244, während im J. 1812 337 und 1842 noch 312 vorhanden waren.

160) Diese Prüfung kann jetzt in 8 Fächern oder Fachkomplexen gemacht werden.

161) Von den 348 Schülern, die von 1866 bis 1876 von der école normale supérieur abgingen, ließen sich nur 4 an colléges comm. anstellen. Von den 1707 Lehrern, die im gleichen Jahre an diesen Anstalten Lateinisch oder Griechisch lehrten, besaßen 746 und ferner die Hälfte der Direktoren nur den Bacheliergrad. Von den 2349 Lehrern der Lyceen besaßen 1482 einen höheren als den Bacheliergrad Zur Hebung der Gymnasiallehrer gibt der Staat jetzt Studirenden, die sich bei einer Fakultät auf das Licencié- oder Agrégéexamen vorbereiten, Stipendien.

162) Vermöge ihrer Jugend sind sie ihrer Aufgabe als Erzieher selten gewachsen und Gegenstand aller möglichen Scherze und Quälereien der Schüler.

Theil der Absolventen der Rhétorique, oft gleichzeitig mit der Philosophie, besucht. An einigen Lyceen folgt dann noch eine classe de mathèmatiques spéciales. Die beiden höheren mathematischen Klassen sind der Vorbereitung der Schüler auf die hohen Spezialschulen, namentlich die polytechnische Schule, gewidmet. Der Unterricht, welcher bisher, abgesehen von den mathematischen Klassen, ähnlich wie in den humanistischen Gymnasien Deutschlands organisirt war, ist 1880 in der Art reformirt worden, daß mit der lateinischen Sprache erst in der 5., mit der griechischen erst in der 3. Klasse begonnen wird und daß der Muttersprache und den neueren Sprachen, der Geschichte, Geographie und den Naturwissenschaften mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird[163]. Die Gemeindeanstalten sind ähnlich organisirt, ermangeln aber häufig der höheren Klassen.

Ueber das nicht von den Mittelschulen, sondern von den Fakultäten abgenommene *Maturitätsexamen* s. § 45. Die bis 1850 durch den Besuch der drei obersten Klassen einer öffentlichen Mittelschule bedingte Zulassung zu demselben ist jetzt nur noch von der Vollendung des 16. Lebensjahrs abhängig, was zur Folge hat, daß viele, namentlich schwächere Schüler auf die höheren Klassen der Schulen verzichten und sich durch Privatunterricht auf die Prüfung vorbereiten lassen[164].

§ 42. Das *Realschulwesen* (enseignement secondaire spécial) hat sich seit Anfang der vierziger Jahre, und zwar zuerst in den Gemeindeanstalten, entwickelt. Ein Theil derselben sorgte für Realunterricht und gestattete den Schülern, ihn neben den anderen Lektionen oder statt derselben zu besuchen; andere organisirten eigentliche Parallelkurse oder verwandelten sich ganz in Realschulen. Ein Gesetz vom 21. Juni 1865 stellte sodann die zum Realunterricht gehörenden Fächer fest[165], gestattete den Gemeinden, ihre Anstalten als Realschulen einzurichten und schuf Kommissionen, die auf Grund von Prüfungen Diplome über den erfolgreichen Besuch einer Realschule ertheilen. Zugleich wurde ein Reallehrerseminar nach dem Vorbild der école normale supérieure gegründet, die Lehrerprüfung geregelt[166] und allmälig auch an vielen Lyceen Realunterricht eingeführt. Zu Ende des Kaiserreichs erkaltete der Eifer für den Realschulunterricht wieder und die Frequenz ging zurück. Dafür nimmt sich die Republik der Sache um so eifriger an, und hat zunächst durch ein Dekret vom 4. August 1881 eine feste Organisation geschaffen. Danach sind die Realkurse oder -Schulen zur Bildung von Industriellen, Kaufleuten und Landwirthen[167] bestimmt; sie zerfallen in eine dreiklassige Elementarabtheilung, welche denselben Lehrplan wie die Elementarabtheilung der Lyceen hat, in eine dreiklassige mittlere und eine zweiklassige höhere Abtheilung; die Anstalten können alle Abtheilungen oder nur die beiden unteren einrichten; soweit es die Mittel erlauben, sollen die Realschulen von den dem klassischen Unterricht gewidmeten Anstalten vollständig losgelöst werden[168]. Daß die

163) Die Zahl der Wochenstunden beträgt jetzt in den 9 Klassen für Französisch 51, Lateinisch 39, Griechisch 20, Neuere Sprachen 33, Mathematik u. Naturwissenschaften 38, Geschichte u. Geographie 36.

164) Der Einführung der deutschen Einrichtung steht der geringe Werth vieler, namentlich gemeindlicher, Anstalten im Weg.

165) Latein ist nicht darunter.

166) Sie kann in Literatur und Wirthschaftslehre, oder in Naturwissenschaften und Mathematik abgelegt werden.

167) Der landwirthschaftliche Unterricht ist durch ein Ges. v. 3. Okt. 1848 geregelt. Danach gibt es fermes-écoles, die nur praktischen Unterricht ertheilen, kein Schulgeld erheben, sondern den Schülern für ihre Arbeit Lohn bezahlen. Da die Schulen zum Theil wenig leisteten, ging ihre Anzahl von 70 im J. 1850 bis 1876 auf 33 herunter. Die von dem Gesetz weiter geschaffenen écoles régionales, die für Eigenthümer oder Verwalter größerer Güter bestimmt sind, haben sich bewährt; 1876 bestanden 3 solche Schulen. Die von dem Gesetz als höchste Stufe ins Leben gerufene école normale supérieure d'agriculture wurde von Napoleon aufgehoben. Nach einem Ges. v. 30. Juli 1875 sollen écoles practiques d'agriculture begründet werden, die etwa die Hälfte der Zeit auf höheren Elementarunterricht, die andre Hälfte auf praktische Anleitung verwenden. Vgl. *Emion*, L'enseignement agricole, Journal des Economistes, Fevrier 1876, p. 252.

168) Um zum Besuch der Realschulen anzureizen, bestimmt das Gesetz, daß die Erstehung des 1865 eingeführten Examens zur Führung des Bacheliertitels berechtigt.

Einrichtung besonderer Anstalten für den Realunterricht nur bedingt verlangt wird, hat seinen Grund in den großen Kosten, die wegen des Internatsystems die Herstellung einer neuen Anstalt verursacht, während dasselbe die Erweiterung bestehender Anstalten als vortheilhaft erscheinen läßt [169]).

§ 43. Während Privatmittelschulen bis zum Jahre 1850 nur mit staatlicher Erlaubniß unterhalten werden konnten, hat das Gesetz vom 15. März jenes Jahres ihre Errichtung ebenso frei gegeben wie die von Elementarschulen. Der Unternehmer muß nur 25 Jahre alt, unbescholten, im Besitze des Maturitätszeugnisses und seit mindestens 5 Jahren Lehrer sein; bezüglich der von ihm zu verwendenden Lehrer wird nur verlangt, daß sie noch keine erheblicheren Bestrafungen erlitten haben. Eine Staatsaufsicht findet zwar statt, aber sie ist nur darauf gerichtet, daß nicht die Gesundheit der Schüler, oder die Moral, die Gesetze, oder die Verfassung verletzt werden.

Von der gewährten Lehrfreiheit hat namentlich die katholische Kirche Gebrauch gemacht. Die folgenden Zahlen beweisen, wie sie die Frequenz ihrer Anstalten fortwährend zu steigern gewußt hat, und zugleich wie bei der „Unterrichtsfreiheit“ die eigentlichen Privatanstalten durch die staatlichen und kirchlichen stetig zurückgedrängt worden sind.

Schüler	im J. 1854	im J. 1865	im J. 1876
der Lyceen und Kollegien	44 676	62 347	75 259
der kirchlichen Anstalten	21 195	34 897	46 816 [170])
der eigentlichen Privatanstalten	42 462	43 009	31 249

Die vorstehenden Zahlen begreifen nicht die ungefähr 30 000 Schüler der 84 von den Bischöfen zur Heranbildung von Geistlichen unterhaltenen Anstalten (petits séminaires). Diese Seminare, die natürlich keineswegs nur künftige Priester erziehen, sind als eine besondre Art von freien Anstalten anzusehen. Sie waren schon vor 1850 zugelassen, unterlagen aber damals erheblichen Beschränkungen, indem sie z. B. nicht mehr als 20 000 Schüler unterrichten, keine Externen aufnehmen durften und ihre Schüler geistliche Tracht tragen lassen mußten. Jetzt sind nicht nur diese Beschränkungen weggefallen, sondern sie sind in einzelnen Beziehungen noch günstiger gestellt als die übrigen freien Anstalten; beispielsweise brauchen ihre Vorsteher den Bacheliergrad nicht zu besitzen.

§ 44. Oeffentliche höhere Unterrichtsanstalten für Mädchen der gebildeten Stände waren bis in die jüngste Zeit nicht vorhanden, und dieser Unterricht lag daher ganz in der Hand von Privatunternehmern, namentlich von kirchlichen Lehrorden. (Vgl. über deren Wirksamkeit oben § 39). Die Republik will jetzt diesen Unternehmern Konkurrenz machen, indem ein Dekret vom 21. Dez. 1880 bestimmt, daß Staatsanstalten [171]) für höheren Mädchenunterricht gegründet werden, welche i. d. R. Externate sein sollen, mit denen aber Internate verbunden werden können. Die Aufnahme in die Anstalten, welche 5 Jahreskurse haben, setzt den Besitz der Volksschulkenntnisse voraus. Zur Bildung von Lehrerinen für solche Anstalten soll nach einem Gesetz vom 26. Juli 1881 ein unentgeltlich unterrichtendes Seminar gegründet werden. Da die Schulen, abgesehen von anderen Eigenthümlichkeiten des Lehrprogramms, neben obligatorischem Moralunterricht nur auf Verlangen der Schülerinen Religionsunterricht ertheilen, werden sie schwerlich großen Beifall finden.

3. Der wissenschaftliche Unterricht (Instruction supérieure).

§ 45. Für den wissenschaftlichen Unterricht bestehen fünf Arten von staatlichen

169) Diese Erwägungen haben dazu geführt, in einzelnen Lyceen bis zu 1700 Schüler anzuhäufen. Städte wie Lyon, Bordeaux und Marseille besitzen nur ein einziges Lyceum. In Paris ist zu den 5 im J. 1820 vorhandenen Lyceen bis 1878, obgleich sich die Einwohnerzahl verdoppelt hatte, kein neues errichtet worden.

170) Im J. 1880 hat der Staat die Anstalten der Jesuiten und einiger andrer von ihm nicht genehmigter Orden geschlossen.

171) Das Staatsbudget für 1884 sieht für instruction secondaire des jeunes filles 850 000 Fr. vor.

Fakultäten: theologische, juristische, medicinische, naturwissenschaftliche (des sciences) und schönwissenschaftliche (des lettres). Nur durch den Namen unterscheiden sich von den Fakultäten die in Wahrheit eine sechste Art derselben bildenden Apothekerschulen (écoles de pharmacie). Die genannten Anstalten sind dem Akademierektor untergeordnet, ihre unmittelbare Leitung erfolgt durch einen aus der Mitte der Professoren ernannten Dekan. Auch wenn sich mehrere Fakultäten in einer Stadt befinden, stehen sie unter einander in keinem Zusammenhange. Die Professoren werden nach Einholung von Vorschlägen der betreffenden Fakultät und des ihr vorgesetzten Akademieraths vom Staatsoberhaupte ernannt. Neben ihnen nehmen außerordentliche Fakultätsmitglieder (agrégés) am Unterricht und an den Prüfungen der Fakultäten theil; sie werden vom Minister auf Grund von Konkursprüfungen ernannt, die periodisch in Paris abgehalten werden; aus ihnen rekrutiren sich vorzugsweise die Professoren. Die Professoren beziehen Gehalte von 6000—11 000, in Paris von 12 000—15 000 Fr., die agrégés erhalten 2000—3500, in Paris 3000—7000 Fr. Die Immatrikulation als Studirender ist bei der schönwissenschaftlichen, theologischen und juristischen Fakultäten durch den Besitz des humanistischen Maturitätszeugnisses bedingt, bei der naturwissenschaftlichen Fakultät und der Apothekerschule wird die naturwissenschaftliche Maturitas verlangt, bei der medicinischen Fakultät beide Zeugnisse. Die Unterrichtskurse sind einjährig und zerfallen nur formell in vier Trimester [172]).

Die Studirenden haben seit 1880 für die ordentlichen Vorlesungen keine Gebühren mehr zu bezahlen; gleichzeitig wurden aber die Immatrikulations- und Prüfungsgebühren so erhöht, daß die Studirenden dadurch und durch die Honorare für Repetitorien und praktische Kurse reichlich so stark belastet sind wie in Deutschland.

Von den übrigen Fakultäten unterscheiden sich die schönwissenschaftlichen und die naturwissenschaftlichen, deren es je 16 gibt [173]) sehr wesentlich dadurch, daß ihre Hauptaufgabe in der Abnahme von Prüfungen besteht, auf Grund deren die Grade als bachelier des lettres und ès sciences ertheilt werden. Während das erstere Examen ziemlich genau der Abiturientenprüfung eines deutschen humanistischen Gymnasiums entspricht, kann das baccalauréat ès sciences durch zwei Prüfungen erworben werden, von denen die eine mehr mathematisch, die andere mehr naturwissenschaftlich ist; in beiden Fällen werden einige lateinische, aber keine griechische Kenntnisse verlangt.

Auf Grund einer weiteren Prüfung, die frühestens ein Jahr nach Erstehung des Bachelierexamens abgelegt werden kann, ertheilen die beiden genannten Fakultäten den Licentiatengrad. Endlich verleihen sie in ähnlicher Weise wie in Deutschland die Doktorwürde.

Ihr Unterricht hat sich allmälig auf Abendvorträge einzelner Lehrer für gemischtes Publikum reducirt. Erst in neuester Zeit, wo ihnen durch Stipendien Zuhörer gesichert worden sind, werden auch wieder Lehrvorträge gehalten.

Von den drei durch Gesetz vom 14. frim. III errichteten medizinischen Fakultäten in Paris, Montpellier und Straßburg ist die letzte 1871 nach Nancy verlegt worden [174]). Ferner wurden während der siebziger Jahre in Lyon, Lille, Marseille, Nantes und Bordeaux neue gegründet. Das medizinische Studium ist ein vierjähriges theoretisches und ein zweijähriges praktisches. Während desselben sind vor der Fakultät vier Prüfungen und zum Schlusse das Doktorexamen abzulegen, das zur ärztlichen Praxis berechtigt.

172) Die Vorlesungen dauern von Anfang November bis Ende Juli und werden theils dreimal, theils zweimal wöchentlich je $^5/_4$ oder je $1^1/_2$ Stunden lang gehalten.

173) Die schönwissenschaftliche Fakultät in Paris besaß 1882 31, die naturwissenschaftliche 34 Lehrer. Die übrigen 14 schönwissenschaftlichen Fakultäten besaßen zusammen 150, die übrigen 14 naturwissenschaftlichen Fakultäten 147 Lehrer.

174) 1882 besaß die medizinische Fakultät und die Apothekerschule in Paris 87 Lehrer, die übrigen Anstalten beider Arten zusammen 251.

Apothekerschulen sind in denselben Städten vorhanden, welche medizinische Fakultäten besitzen. Ihr Lehrkurs ist dreijährig [175]).

Das Studium an den 13 juristischen Fakultäten ist der Regel nach dreijährig. Am Schlusse jedes Jahres wird vor der Fakultät ein Examen abgelegt, von denen das zweite zum Titel als bachelier en droit, das dritte zum Titel als licencié en droit führt. Die Erwerbung des Doktorgrads ist durch die Zurücklegung eines weiteren Studienjahres und die Erstehung eines weiteren Examens bedingt. Im Allgemeinen berechtigt der Licentiatengrad zur Anstellung im Staatsdienst; nur die Erlangung einiger Aemter ist durch den Besitz der Doktorwürde bedingt.

Die Fakultäten für katholische Theologie, welche längst ihre Bedeutung verloren hatten, da der katholische Klerus in den bischöflichen Seminaren (grands séminaires) gebildet wird, sind durch das Finanzgesetz für 1885 aufgehoben worden. An den beiden Fakultäten für protestantische Theologie in Paris und Montauban werden die Professuren wenigstens thatsächlich durch die kirchlichen Behörden besetzt.

Das Staatsbudget für 1884 sieht für die Fakultäten 11,552,355 Fr. vor.

§ 46. Das von Napoleon I für die öffentlichen Schulen begründete Unterrichtsmonopol ist auf dem Gebiet des wissenschaftlichen Unterrichts trotz häufiger Angriffe bis zum Jahre 1875 aufrecht erhalten worden, wo es durch ein vom 12. Juli datirtes Gesetz aufgehoben worden ist. Nach diesem Gesetz kann jeder Franzose, der 25 Jahre alt ist, und nicht gewisse Bestrafungen erlitten hat, sowie jeder Verein nach vorheriger Anzeige bei der zuständigen Behörde eine wissenschaftliche Unterrichtsanstalt errichten. Die Ertheilung von Unterricht an solchen Anstalten oder in selbständigen Kursen unterliegt den gleichen Bedingungen. Die Anstalten und Kurse werden vom Staat nur beaufsichtigt, um Verletzungen der Moral, der Gesetze und der Verfassung zu verhüten. Anstalten, die mindestens so viele den Doktorgrad besitzende Lehrer halten, als die am schwächsten besetzte gleichartige staatliche Fakultät, können sich als freie Fakultäten und, wenn sie aus mindestens drei Fakultäten bestehen, als freie Universitäten bezeichnen; auch können solche Anstalten vom Staat als gemeinnützige Unternehmungen und damit als juristische Personen anerkannt werden. Zur Prüfung der Hörer der freien Fakultäten sind vom Minister Kommissionen zu bilden, welche je zur Hälfte den Mitgliedern der Staats- und der freien Fakultäten entnommen werden und deren Zeugnisse denselben Werth wie die der Staatsfakultäten haben; doch können die Hörer der freien Fakultäten sich auch von den Staatsfakultäten prüfen lassen.

Die von dem Gesetz geschaffene Freiheit wurde nur von der katholischen Kirche, von dieser aber um so eifriger, benützt. Die von den kirchlichen Behörden begründeten Vereine brachten in kurzer Zeit Millionen zusammen und hatten bis zum Jahre 1880 12 der Leitung der Bischöfe und des Papstes unterstellte Fakultäten ins Leben gerufen, die eine rasch steigende Zuhörermenge anzogen [176]).

Aber die Freude war von kurzer Dauer. Das Recht des Staats über die Befähigung zu öffentlichen Funktionen ausschließlich zu entscheiden, ist ein so selbstverständliches, daß die gemischten Prüfungskommissionen keinen Bestand haben konnten. Sie sind durch ein Gesetz vom 18. März 1880 wieder aufgehoben worden, das hierdurch und durch die

175) Die von etwa 20 Städten unterhaltenen an Krankenhäuser angeschlossenen medizinischen und pharmazeutischen Vorbereitungsschulen (écoles préparatoires de médecine) sind zur Ausbildung von Aerzten und Apothekern zweiter Klasse (officiers de santé und pharmaciens de seconde classe) bestimmt. Doch können die Aspiranten auf die höheren Grade einen Theil ihrer Studien bei diesen Anstalten zurücklegen. Wer nur Apotheker zweiter Klasse werden will, wird ohne den Bacheliergrad zu besitzen immatrikulirt und kann auch an einer medizinischen Vorbereitungsschule studiren.

176) Annuaire des universités catholiques (Paris, seit 1877).

gleichzeitige Beseitigung des Rechts der freien wissenschaftlichen Schulen die Eigenschaft als gemeinnützige Unternehmungen zu erwerben, sich als Fakultäten und Universitäten zu bezeichnen und Studirende auf die Prüfungen der Staatsfakultäten vorzubereiten, den neuen Anstalten die Zuhörer und jede Bedeutung genommen hat.

§ 47. Neben den Fakultäten verdienen hier noch folgende dem Unterrichtsminister direkt untergebene [177]) Bildungsanstalten Erwähnung: 1. Das Collège de France. Aus einigen Professuren entstanden, die der König Franz I 1524 neben der Pariser Universität errichtete, steht es gegenwärtig unter einem Dekret vom 1. Februar 1873. Es begreift 37 philologische, naturwissenschaftliche und staatswissenschaftliche Professoren und die nothwendigen Hülfslehrer und Assistenten, und wird von der Generalversammlung der Professoren und einem aus deren Mitte auf 3 Jahre ernannten Vorstand (administrateur) geleitet. Die Professoren werden auf Vorschlag der Generalversammlung vom Staatsoberhaupt ernannt und erhalten einen Gehalt von 10,000 Fr. Sie halten von Anfang Dezember bis Ende Juli wöchentlich zweimal öffentliche und unentgeltliche Vorträge, die je nach dem Gegenstande ein sehr zahlreiches und gemischtes oder ein kleines, wissenschaftlichen Unterricht suchendes Publikum anhört [178]). 2. Das ähnlich organisirte Muséum d'histoire naturelle hat 17 Professoren, denen für Studien und Unterricht reiche Sammlungen zur Verfügung stehen [179]). 3. Die mehr als die beiden erwähnten Anstalten den Charakter einer Schule besitzende École des langues orientales vivantes ist mit 11 Lehrern besetzt und hat einen dreijährigen Lehrkurs [180]). 4. Die École des chartes ist zur Ausbildung von Historikern, Archiv- und Bibliothekbeamten bestimmt [181]). 5) Eine ähnliche Stellung hat die mathematischen, physikalisch-chemischen, naturgeschichtlichen und philologisch-historischen Unterricht ertheilende École des hautes études. 6. Ueber die École normale supérieure s. o. § 41 [182]).

VI. England.

Wagner, Das Volksschulwesen in England, 1864; Adams, The elementary education act, with analysis, 1870; Schöll in Schmid's Encyklopädie des ges. Unterrichtswesens, 2. Aufl. 1880; Hamilton, On popular education in England and Wales, Journal of the statistical society XLVI (1883) p. 283; Annual Reports of the Committee of Council on Education. — Report of the commissioners of the schools inquiry commission 1868, namentlich Vol. I; Demogeot et Montucci, De l'enseignement secondaire en Angleterre et en Ecosse, Paris 1868; Staunton, The great schools of England, 1869; Eyles, The endowed schools acts 1869, 1873 and 1874, London 1875; Wiese, Deutsche Briefe über englische Erziehung, I 3. Aufl. 1877, II 1876; Balzer, Englische und deutsche höhere Schulen, Preußische Jahrbücher XXXVII (1876) 242 ff.; Our public schools, London 1881. — Demogeot et Montucci, De l'enseig-

177) Die dem Kriegsminister unterstehende militärisch organisirte Polytechnische Schule ist zunächst zur Ausbildung von Offizieren für die Spezialwaffen bestimmt, doch treten viele ihrer Schüler in den Civildienst. Die école centrale des arts et mannfactures, die gleiche Zwecke verfolgende école centrale in Lyon, die écoles des mineurs in St. Etienne und Alais und die écoles nationales d'arts et metiers in Chalons für Marne, Angers und Aix ressortiren vom Handelsminister.

178) Nach dem Budget für 1878 betrug der Personalaufwand 400 000 Fr., der übrige Aufwand 50 000 Fr.

179) Aufwand für das Personal 433 000 Fr., im Uebrigen 370 000 Fr.

180) Sie war 1878 von 71 ordentlichen Schülern und 83 anderen Hörern besucht. Sie verleiht auf Grund von Prüfungen Diplome, über deren Ertheilung dem Handels- und dem Unterrichtsminister Mittheilung gemacht wird. Personalaufwand 125 000, sonstiger Aufwand 20 000 Fr.

181) Die Schüler, welche das 24. Lebensjahr vollendet haben müssen, werden vom Minister aufgenommen. Die Anstalt besaß deren im J. 1878 46, welche von 7 Lehrern in dreijährigem Kurs unterrichtet wurden. Personalaufwand 53 000, sonstiger Aufwand 5000 Fr.

182) Die 110 Schüler werden unentgeltlich 3 Jahre lang verpflegt und theils in den humanistischen, theils in den mathematischen und naturwissenschaftlichen Fächern unterrichtet. Sie besuchen Vorlesungen an den öffentlichen Lehranstalten (Fakultäten u. s. w.) und erhalten durch eigene Lehrer der Anstalt konversatorischen Unterricht. Der Aufwand für die Anstaltslehrer (24 maîtres de conférences mit Gehalten von 2500 bis 7500 Fr.) und Beamten betrug 1878 227 000, der sonstige Aufwand 156 000 Fr.

nement supérieur en Angleterre et en Ecosse, Paris 1868; Essays on the endowment of research, by varions writers, 1876; Jolly, Die neueren Reformen der englischen Universitäten, Preuß. Jahrb. XLIII (1879) 537 ff.; Schlottmann, Das englische Universitätswesen, Schmollers Jahrb. IX (1885) 373 ff.

1. Die Volksschulen.

§ 48. Während die Reformation auf dem Kontinente überall zu eifriger Pflege der Volksbildung führte, war dies in England nicht der Fall, da der herrschende Adel es seinem Interesse entsprechend fand, daß die unteren Klassen in Unwissenheit verharrten. Die englische Volksschule datirt in Folge dessen erst vom Anfange des laufenden Jahrhunderts, seit welcher Zeit sie durch Vereine, staatliche Subventionen, Gesetze zum Schutz der in der Industrie beschäftigten Kinder und schließlich auch durch Schulgesetze allmälig auf ihren heutigen Stand gebracht worden ist.

Der Quäker Lancaster und der hochkirchliche Geistliche Bell kamen zu der angegebenen Zeit fast zugleich auf den Gedanken den der Verbreitung des Unterrichts in erster Linie entgegenstehenden Lehrermangel dadurch zu überwinden, daß sie ihre weiter fortgeschrittenen Schüler zur Anleitung der Anfänger verwendeten. Die Erfolge, die sie hierdurch erzielten, führten zur Gründung von Vereinen, welche sich die Herstellung und Unterhaltung von Volksschulen zum Ziele setzten. Die Vereine sind die 1811 gegründete National Society for Promoting the Education of the Poor in the Principles of the Established Church, mit Bell in Beziehung stehend und mit hochkirchlichem Charakter, und die 1814 in's Leben getretene British and Foreign School Society, mit Lancaster in Beziehung und mit nur christlichem Charakter. Die Hochkirche war im Allgemeinen der Verbreitung von Bildung in den unteren Klassen wenig geneigt; aber je bedenklicher ihr diese Bestrebungen erschienen, um so mehr war sie, nachdem Schulen nicht mehr zu vermeiden waren, darauf bedacht, dieselben unter ihre Leitung zu bringen. Die beiden Vereine, denen später noch andere an die Seite traten, brachten durch Sammlungen und Stiftungen Geldmittel zusammen, bauten Schulhäuser, bildeten und besoldeten Lehrer, stellten Lehrpläne fest und thaten überhaupt Alles, was anderswo von den Gemeinden und dem Staat für das Unterrichtswesen gethan wird. Von staatlichen Schritten auf dem Gebiet des Schulwesens sind aus jener Zeit nur die ersten Bestimmungen der Fabrikgesetzgebung [183]) und einige im Parlament gestellte Anträge zu nennen. Von letzteren verdient eine von Lord Brougham 1820 eingebrachte große Bill Erwähnung, weil ihre Begründung einige interessante Zahlenangaben enthält. Es wird erwähnt, daß von 10,000 Kirchspielen 3000 Stiftungsschulen besitzen und in 3500 andere Schulen irgend eines Grads bestehen, während den übrigen 3500 jede Schuleinrichtung fehlt, und daß von den 12 Millionen Einwohnern des Landes sich nur 660,000 als Zöglinge in irgend einer Bildungsanstalt befinden.

Die Anträge scheiterten im Parlament an dem schon erwähnten Widerstande des Adels und der Hochkirche und an der Abneigung der sogenannten Voluntaristen. Mit dieser Bezeichnung wurden diejenigen belegt, welche die Betheiligung des Staats am Unterrichtswesen für ebenso verkehrt hielten, wie seine Einmischung in kirchliche Dinge, oder in Handel und Verkehr. Sie behaupteten, daß staatliche Fürsorge für Unterricht zum Kommunismus führe, daß ausschließlich die Eltern zur Erziehung der Kinder berechtigt und

183) Schon 1802 hatte das auf Baumwoll- und Wollfabriken bezügliche Gesetz 42 Geo. III c. 73 bestimmt, daß alle Lehrlinge während der ersten vier Jahre unterrichtet werden sollten in some part of every working day and in the usual hours of work, in reading, writing and arithmetic, or either of them, according to the age and ability of such apprentice, by some discreet and proper person to be provided and paid for by the master, in some room or place to be set apart for that purpose; and this time is to be deemed and taken on all occasions as part of the respective periods limited by this act, during which an apprentice shall be employed.

verpflichtet seien, und daß die Einzelnen besser als der Staat verstünden zweckmäßige Schuleinrichtungen zu beschaffen. Auch befürchteten sie wegen der Schwierigkeit der Trennung des Religions- und des weltlichen Unterrichts von einem staatlichen Schulwesen eine Beschränkung der Gewissensfreiheit. Auf der anderen Seite standen die Angehörigen der meisten kleineren Religionsgesellschaften, die für den Unterricht ihrer Kinder vom Staate die Geldmittel haben wollten, welche den Orthodoxen die reiche Hochkirche gab, und ferner die Liberalen, welche durch Verbreitung von Bildung die Kluft zwischen Hoch und Nieder überbrücken und die Entsittlichung der Massen bekämpfen wollten.

Die letztere Partei errang den ersten Sieg in dem auch sonst für den englischen Staat so bedeutungsvollen Jahre 1833. Das Parlament stellte dem Finanzminister 20 000 £ zur Verfügung, um solche von einem der Schulvereine empfohlene Schulhausbauten zu unterstützen, für welche mindestens die Hälfte der Mittel durch freiwillige Beiträge beschafft war. In den folgenden Jahren wurden ähnliche Subventionen bewilligt, wodurch das Bedürfniß entstand, für die Kontrolle der Verwendung des Geldes zu sorgen. Zu diesem Zwecke wurde 1839 unter gleichzeitiger Erhöhung der Subvention auf 30 000 £ das Comittee of Council on Education gebildet, das als ein dem Staatsministerium untergeordneter Oberschulrath bezeichnet werden kann [184]). Die Behörde stellte zur Beaufsichtigung der subventionirten Schulen Inspektoren an, deren Zahl allmählig vermehrt wurde. Um Anstoß zu vermeiden, wurden für die Schulen jeder Konfession Beamte des gleichen Bekenntnisses ernannt, was sich damit belohnte, daß sich auch viele nicht subventionirte Schulen unter Staatsaufsicht stellten, um den Rath und die Anleitung der Inspektoren zu genießen; das staatliche Schulaufsichtsrecht, das anderswo aus dem Wesen des Staats abgeleitet wird, wurde somit vom englischen Staate im Wege des Vertrags erworben. Ferner wurden in den folgenden Jahren die Subventionen erhöht [185]) und auf den Bau von Lehrerwohnungen und Seminaren und die Beschaffung von Schulausrüstungen ausgedehnt. Da die unsichere Stellung der von Schulgeld und Lokalvereinen abhängigen Lehrer einem genügenden Zugang tüchtiger Kräfte zu diesem Berufe im Wege stand, wurden die Staatsgelder endlich auch zu Stipendien für angehende Lehrer und zu Lehrergehalten und Pensionen verwendet. Hand in Hand mit der Erweiterung der Zwecke, für welche Staatsunterstützungen bewilligt wurden, ging die Ausbildung der Bestimmungen, welche die unterstützten und die sich freiwillig unter Staatsaufsicht stellenden Schulen beobachten mußten. Es wurden über die Beschaffenheit der Schulhäuser, die Heranbildung und Qualifikation der Lehrer, die zu erreichenden Unterrichtsziele u. s. w. Bestimmungen getroffen, welche als der Anfang der staatlichen Schulgesetzgebung anzusehen sind.

Im Jahre 1851 wurde die erste amtliche Schulstatistik aufgenommen, welche ergab, daß das fast 18 Mill. Einwohner zählende Land 46 000 Schulen aller Stufen mit 1 786 000 Schülern (also 10% der Bevölkerung) besaß, daß der Volksschulbesuch durchschnittlich drei Jahre dauerte und daß viele Schulen unglaublich schlecht waren. Letzteres war z. B. daraus zu ersehen, daß 708 Lehrer an Privatschulen und 35 Lehrer an Stiftungsschulen ihre Angaben statt mit dem Namen mit einem Zeichen unterfertigten. In Folge dieser Ermittelungen wurde 1853 die Staatssubvention auf 260 000 £ erhöht und eine weitere Art von Unterstützungen eingeführt. Es wurde solchen Schulen, deren jährliche Einnahmen auf den Kopf des Schülers mindestens 13 Schilling betrugen, die an mindestens 176 Tagen des Jahres Unterricht ertheilten, einen geprüften Lehrer besaßen und mindestens einen Penny Schulgeld für die Woche erhoben, ein Jahreszuschuß von 4 Schilling auf den

184) Es wurde bei dieser Gelegenheit nachgewiesen, daß während der 4 Jahre 1834—1837 78 000 £ zur Unterstützung von Bauten ausgegeben worden waren, für welche aus Privatmitteln 234 000 £ verwendet worden waren.

185) Sie stiegen 1842 auf 40 000, 1845 auf 75 000, 1846 auf 100 000, 1848 auf 150 000 und 1850 auf 175 000 £.

Schüler bewilligt. Ferner wurde 1856 die Oberschulbehörde in das Education Department of the Privy Council umgewandelt, diesem außer dem Volksschulwesen das bisher vom Handelsminister geleitete zur Beförderung von Gewerbschulen bestimmte Science and Art Department unterstellt und der Chef der Behörde dem Parlament direkt verantwortlich gemacht.

An den geschilderten Einrichtungen rügte die öffentliche Meinung immer lauter eine Reihe von Mängeln: die Höhe der dem Staat erwachsenden Kosten, die sich 1858 auf 431 000 £ beliefen, die geringen Leistungen vieler subventionirter Schulen, die Centralisation der Verwaltung und endlich die Unterstützung vieler reicher Orte, die auch ohne Staatsbeiträge gute Schuleinrichtungen hätten herstellen können, während andererseits Gemeinden, die nicht im Stand waren, selbst etwas für die Schulen aufzubringen, nichts erhielten und ohne Schulen blieben. Eine in Folge dessen 1858 von der Regierung eingesetzte Enquetekommission erstattete 1861 einen Bericht, der diese Uebelstände feststellte, und zu Reformen führte, die dieselben mindestens erheblich verringerten. Die seit mehreren Jahren kodificirten Bestimmungen des Unterrichtsministeriums über die von den inspizirten Schulen zu beobachtenden Vorschriften wurden 1862 durch neue ersetzt (Revised Code), welche in der Hauptsache dahin gingen, daß direkte Staatsunterstützungen von Lehrern nicht mehr stattfinden, sondern daß alle Bewilligungen den Lokalvereinen zur Verwendung zugewiesen werden, und daß, abgesehen von den Subventionen für Bauten, alle Unterstützungen nach den Leistungen der Schule und Seminare bemessen werden würden. Im Einzelnen wurde namentlich festgesetzt, daß jährlich für jeden Schüler, der während einer gewissen Minimalzahl von Tagen die Schule besucht hatte, ein gewisser Betrag gewährt werden sollte, und daß auf Grund von jährlich abgehaltenen Prüfungen im Lesen, Schreiben und Rechnen (nicht auch in Religion) für jeden mit Erfolg geprüften Schüler ein weiterer Beitrag gegeben werden sollte. Diese Bestimmungen haben seitdem im Detail mannigfaltige Veränderungen erfahren, gelten aber in der Hauptsache noch jetzt [186]).

Noch weitere Abhülfe für die erwähnten Uebelstände brachte das 1870 zu Stande gekommene erste englische Schulgesetz (33 u. 34 Vict. c. 75), das folgende Hauptbestimmungen enthält:

1. Das Unterrichtsministerium kann in Orten, welchen es an genügenden Schulen fehlt, Schulbehörden (school-boards) in's Leben rufen, die durch Herstellung und Unterhaltung der nöthigen Schulen dem Bedürfniß abzuhelfen haben. Die Wahlordnung für die Bildung der Boards wird vom Minister festgestellt. Weigern sich die Wähler zu wählen, oder erfüllt die Behörde ihre Pflicht nicht, so ernennt der Minister die Mitglieder der Behörde [187]).

2. Die Boards können Vermögen erwerben, Anlehen aufnehmen und Lokalsteuern ausschreiben. Sie stellen das Schulgeld fest, von welchem sie arme Kinder mit der Wirkung zu befreien haben, daß der Nachlaß nicht als öffentliche Armenunterstützung angesehen wird. Sie können auch Schulen errichten, in welchen Schulgeld überhaupt nicht erhoben wird, und können für Kinder, welche eine nicht von einem Board unterhaltene Schule besuchen, das Schulgeld bezahlen.

186) Die Bestimmungen hatten die Folge, daß die Staatssubvention von 431 000 £ im Jahre 1863 auf 353 000 im Jahre 1864 herunterging. Doch stieg sie in den folgenden Jahren allmälig wieder und betrug 1868 459 000 £. Die Privateinnahmen der inspicirten Schulen, die 1863 675 000 £ betragen hatten, erhöhten sich im folgenden Jahre auf 723 000 £ und bis 1868 auf 894 000 £.

187) Die Boards bestehen aus 5—15 Mitgliedern, welche auf drei Jahre von den Steuerzahlern in der Weise gewählt werden, daß jeder Wähler entweder für so viele Personen stimmt, als zu wählen sind, oder seine sämmtlichen Stimmen oder einen Theil einer und derselben Person gibt. Im J. 1877 waren von 124 städtischen Boards 18, von 1736 ländlichen 882 zwangsweise eingesetzt.

3. Die Boards können für ihren Bezirk für Kinder zwischen 5 und 13 Jahren die allgemeine Schulpflicht einführen und die Verletzung mit Geld- und Freiheitsstrafe bedrohen.

4. Die Schulen der Boards und die sonst vom Staat beaufsichtigten Schulen sind öffentliche Schulen [188]). Die Zulassung zu öffentlichen Schulen kann nicht davon abhängig gemacht werden, daß die Schüler einen Gottesdienst besuchen oder nicht besuchen, in der Schule oder sonst irgendwelche religiöse Gebräuche beobachten, einen dem Willen ihrer Eltern nicht entsprechenden Religionsunterricht empfangen, oder an Feiertagen ihrer Konfession die Schule besuchen. Wenn in öffentlichen Schulen religiöse Uebungen stattfinden oder Religionsunterricht ertheilt wird, so ist hierzu der Anfang oder das Ende der Schulzeit zu verwenden, und jedem Schüler, dessen Eltern dies wünschen, Dispens zu ertheilen (Sec. 7; sogenannte Conscience clause). Die Staatsaufsicht erstreckt sich nicht auf den Religionsunterricht [189]).

5. In den Schulen der Boards darf der Religionsunterricht Lehren, in welchen die Konfessionen auseinandergehen, nicht berühren [190]).

6. Nur öffentliche Schulen können vom Staate subventionirt werden.

Das Gesetz von 1870 ist noch jetzt die Grundlage des englischen Schulrechts, hat aber in den folgenden Jahren durch die Factory and Workshop Act von 1878 (41 Vict. c. 16) und durch Gesetze von 1876 (39 u. 40 Vict. c. 79) und 1880 (43 u. 44 Vict. c. 23) wichtige Ergänzungen erfahren. Die bedeutendsten neuen Bestimmungen sind folgende:

1. In Orten, welche nicht zum Bezirk eines school board gehören, werden von den Lokalbehörden Schulbesuchkommissionen (school attendance committees) eingesetzt, welche mit denselben Rechten wie die Boards für den Besuch der Schulen zu sorgen haben [191]).

2. Die Boards und Schulbesuchkommissionen müssen für Kinder zwischen 5 und 13 Jahren Schulzwang einführen und mit Genehmigung des Ministeriums den Inhalt der Schulpflicht feststellen. In letzterer Hinsicht kommt in Betracht, daß Kinder unter 10 Jahren zu keiner regelmäßigen Arbeit verwendet werden dürfen, während für ältere Kinder in dieser Beziehung nur Beschränkungen bestehen.

3. Kinder zwischen 13 und 14 Jahren dürfen zu regelmäßiger Arbeit nur verwendet werden, wenn sie sich über den Besitz eines durch Verordnung zu bestimmenden Maßes von Kenntnissen ausweisen können, oder während einer durch Verordnung zu bestimmenden Zeit die Schule besucht haben, oder entweder Vor- oder Nachmittags, oder jeden anderen Tag Vor- und Nachmittags eine von der Lokalbehörde als genügend anerkannte Schule besuchen [192]).

§ 49. Aus dieser geschichtlichen Entwicklung ergibt sich der jetzige Zustand im Wesentlichen von selbst.

Zur Vervollständigung des Bildes ist zunächst anzuführen, daß die Anstalten der Schulvereine sich jetzt fast ausnahmslos unter Staatsaufsicht gestellt haben, und daß der aus ökonomischen Gründen sich empfehlenden Ueberlassung der Vereinsschulen an Boards namentlich die National Society wegen der in den Schulen der Boards dem Religionsunterricht auferlegten Beschränkungen Widerstand leistet. Die Ergänzung, welche der

188) Privatschulen sind einerseits die nur noch in sehr geringer Zahl vorkommenden, der Staatsaufsicht nicht unterstellten Vereinsschulen, andrerseits die zu Erwerbszwecken unterhaltenen Schulen (adventure schools), deren Einrichtung Jedermann überall freisteht.

189) Die Schulinspektoren werden daher jetzt ohne Rücksicht auf ihre Konfession ernannt.

190) Der Religionsunterricht besteht gewöhnlich in Bibellesen, manchmal unter Beifügung von Erklärungen; zuweilen werden auch Gebete und religiöse Lieder auswendig gelernt.

191) 1878 stand die größere Hälfte der Bevölkerung unter der Autorität von Boards, die kleinere unter der von Kommissionen.

192) Näheres über die komplicirten Bestimmungen s. bei Hamiltan a. a. O. S. 338.

Religionsunterricht der Schulen der Boards durch Sonntagsschulen erfährt, in welchen meist freiwillige Lehrer unterrichten, ist natürlich von geringer Bedeutung.

Ferner ist über die Verhältnisse der Schullehrer Folgendes zu bemerken.

Die Schuldienstaspiranten treten mit 14 Jahren bei guten Lehrern als Lehrlinge ein. Sie erhalten während dieser Zeit einen Jahresgehalt von 10—20 £, müssen täglich während einer Stunde Unterricht empfangen, während 3—6 Stunden solchen ertheilen und am Schlusse jedes Jahres eine Prüfung ablegen. Von den Lehrlingen geht ein Theil während der Lehrzeit zu anderen Berufen über, die besten suchen nach Ablauf derselben in ein Seminar [193]) zu gelangen. Die Aufnahme in diese ist von der Erstehung einer Konkursprüfung abhängig, der sich auch andre junge Leute unterziehen können. Der Seminarkurs ist zweijährig, die Verpflegung unentgeltlich. An den von staatlichen Inspektoren abgehaltenen Lehrerprüfungen betheiligen sich namentlich die absolvirten Schullehrlinge und die Absolventen der Seminare. Die Erstehung der Prüfung bedingt die Anstellung als ordentlicher Lehrer, während absolvirte Lehrlinge als Hülfslehrer angestellt werden können. Die Anstellung der Lehrer und die Bemessung der Gehalte liegt in der Hand der Lokalbehörden.

Schließlich sind noch einige Zahlen anzugeben.

Im J. 1882, wo die Einwohnerzahl des Landes 26 Millionen betrug, waren in öffentlichen Volksschulen 4 190 000 Kinder, wovon 1 315 000 unter 7 Jahren. Im Mittel (Gesammtzahl der Schulbesuchsfälle aller Schüler getheilt durch die Zahl der Schulbesuchstage) waren die Schulen von 3 015 000 Kindern besucht; hiervon trafen 2 070 000 auf die 14 421 Vereinsschulen und 945 000 auf die 3868 Schulen der Boards, und es wurde ungefähr 1/4 in Knaben-, 1/4 in Mädchen- und die Hälfte in gemischten Schulen unterrichtet. Von den über 7 Jahre alten Kindern kamen bei der Bemessung der Staatssubvention für hinlänglich häufigen Schulbesuch 2 252 000 in Betracht; zum gleichen Zweck wurden 2 119 000 geprüft, von welchen 82 3/4 % bestanden. Die Kinder wurden von 35 444 ordentlichen Lehrern, 12 673 Hülfslehrern und 28 951 Lehrlingen unterrichtet; die Zahlen umfassen das Personal beider Geschlechter. Im J. 1876 bezogen Gehalte

	bis 50 £	bis 75 £	bis 100 £	bis 150 £	bis 200 £	über 200 £
ordentliche Lehrer	138	1192	7179	4439	1239	597
ordentliche Lehrerinen	2210	6351	3056	1123	169	14

Der durchschnittliche Gehalt eines ordentlichen Lehrers war 115, der einer ordentlichen Lehrerin 70 £, die Hälfte der Lehrer und ein Drittel der Lehrerinen hatte freie Wohnung. Pension erhielten nur die vor 1862 angestellten Lehrer. Ferner bezahlten im J. 1877 in den öffentlichen Schulen auf je 100 Schüler folgende Schülerzahlen die angegebenen wöchentlichen Schulgeldbeträge:

Schulen	nichts	bis 1 P.	1—2 P.	2—3 P.	3—4 P.	4—5 P.	5—6 P.	6—9 P.	über 9 P.
hochkirchlicher Vereine	2,18	0,15	17,7	41,91	25,64	9,76	2,38	2,25	0,03
der Wesleyaner	2,74	0,5	8,09	30,33	30,98	18,81	7,71	1,15	0,14
der Katholiken	11,54	0,4	14,45	39,32	24,58	8,24	1,63	0,2	0
der Boards	2,25	0,8	24,06	45,07	21,99	5,37	1,13	0,05	0
Ueberhaupt	2,81	0,11	17,34	40,65	25,66	10,16	2,89	0,34	0,04

Endlich betrug 1882 der Gesammtaufwand für das Volksschulwesen 5 726 000 £, wovon 2 393 000 vom Staate gedeckt wurden, 1 586 000 £ durch Schulgeld, 808 000 £ durch Lokalsteuern, 725 000 £ durch freiwillige Beiträge und 214 £ mit anderen Mitteln.

2. Die höheren Schulen.

§ 50. Der Staat unterhält nicht nur keine höheren allgemeinen Bildungsanstalten,

193) 1878 bestanden 17 Seminare für Lehrer, 23 für Lehrerinen und ein gemischtes; davon wurden 30 von hochkirchlichen Vereinen unterhalten.

sondern er übt auch über die bestehenden keine Aufsicht. Statt staatlicher Anstalten befriedigen das Bedürfniß nach höherer Bildung theils auf Stiftungen beruhende Schulen (endowed oder public schools), theils Schulen, welche von Privatpersonen zu Erwerbszwecken unterhalten werden (private oder adventure schools), theils Schulen, die von Vereinen unterhalten werden (proprietary schools).

1. Stiftungsschulen gehören gegen 800 mit etwa 40 000 Schülern hierher. Sie sind alle mindestens 100, manche bis 500 Jahre alt und mit sehr wenigen Ausnahmen für Knaben und für klassischen Unterricht bestimmt (grammar schools). Im Uebrigen gehen aber ihre Einrichtungen weit auseinander. Die Leitung führt je nach den Stiftungsbestimmungen ein hoher staatlicher oder kirchlicher Würdenträger, ein Stadtrath, Domkapitel, Universitätskollegium, eine Zunft, ein Gutsherr oder Geistlicher, ein Komite, das durch Kooptation oder durch Wahlen der verschiedenartigsten Personen ergänzt wird u. s. w. Manche Schulen sind Theile größerer Stiftungen, viele sind nur Angehörigen einer bestimmten Konfession gewidmet, eine große Zahl nimmt nur Knaben aus den höheren Ständen auf. Während die Renten der einen 50 000 £ und mehr betragen, erreicht der Vermögensertrag von etwa 500 nicht 100 £. Während etwa 90 ihre Schüler bis zur Universität führen, entsprechen die übrigen nur den deutschen Progymnasien oder Lateinschulen. Die bedeutendsten sind Winchester College (gegründet 1387), Eton College (1440), Westminster School (1540), Shrewsbury Sch. (1551), Rughy Sch. (1567), Harrow Sch. (1571), Charterhouse Sch. (1611), St. Paul's Sch. (1509) und Merchant Taylors Sch. (1560).

Der unbefriedigende Zustand, in den die meisten Stiftungsschulen theils durch das Veralten der Stiftungsbestimmungen, theils durch die Unfähigkeit, Gleichgültigkeit oder Selbstsucht der Leiter gekommen waren, hat 1868 und 1869 zur Erlassung von Gesetzen [194]) geführt, welche vorschreiben, daß in einem bestimmten Verfahren durch eine Kommission unter Aufsicht des Parlaments sämmtliche Stiftungsbestimmungen revidirt werden sollen, und daß dabei im Allgemeinen die konfessionellen Schulen dieses Charakters zu entkleiden, die Verwaltungseinrichtungen zu verbessern und die Unterrichtsbedürfnisse der Mädchen zu berücksichtigen sind. Die Revision ist 1882 zum Abschluß gelangt.

2. Privatschulen dürfen von Jedermann überall errichtet werden. Sie sind in sehr großer Zahl mit den mannigfaltigsten Lehrzielen vorhanden, aber überwiegend schlecht.

3. Die fast ausnahmslos erst in den letzten 50 Jahren entstandenen Vereinsschulen werden theils von gemeinnützigen Vereinen, theils von Aktiengesellschaften unterhalten und unterliegen nur den Beschränkungen des Vereinsrechts. Gewöhnlich haben die Aktionäre und bei den andern Gesellschaften diejenigen Mitglieder, welche einen gewissen höheren Beitrag geleistet haben, für ihre Söhne und Schützlinge das erste Recht auf die Anstaltsplätze [195]). Die Anstalten, welche prosperiren, verwandeln sich mit der Zeit in Stiftungsschulen, während die, welche keinen Beifall finden, häufig in die Hand eines Privatunternehmers übergehen. So gering der finanzielle Erfolg der meisten dieser Anstalten ist, so groß ist ihre politische und unterrichtliche Bedeutung. Sie sind von den Kreisen und für die Klassen gegründet worden, mit welchen sich der Adel seit der Parlamentsreform in die staatliche Macht theilt, und haben durch ihr Beispiel die hinter der Zeit zurückgebliebenen Anstalten des alten Regime zu wichtigen Reformen veranlaßt.

Die gegebene Eintheilung gilt auch für die Mädchenschulen, von welchen aber bei weitem die meisten Privatschulen sind.

Die Mehrzahl der höheren Schulen ist entweder mit Pensionaten verbunden,

194) 31 & 32 Vict. c. 56 und 32 & 33 Vict. c. 56; dazu gehören die Novellen 36 & 37 Vict. c. 87, 37 & 38 Vict. c. 87 und 42 & 43 Vict. c. 66.

195) Die Aktien sind daher vorzugsweise in den Händen von Vätern heranwachsender Söhne. Die Uebertragung unterliegt meist gewissen Beschränkungen.

oder nimmt ausschließlich Pensionäre auf. Die Pensionäre überwiegen in den Schulen um so mehr, je höher die Gesellschaftsklasse ist, von welcher sie besucht werden; die vornehmsten Anstalten sind nur Internate. In den älteren Schulen sind die Schüler Pensionäre der Anstaltslehrer und nehmen in gewissem Umfang an deren Familienleben theil. In den neueren Schulen, wo sie häufig Anstaltspensionäre sind (was billiger kommt), werden durch Decentralisation der Beaufsichtigung die in Frankreich mit diesem System verbundenen Nachtheile vermieden. Der nach dem Rang der Anstalten sehr verschiedene Pensionspreis beträgt in den vornehmsten für das acht Monate dauernde Schuljahr mit Einrechnung des Unterrichtshonorars ungefähr 200 £. Vermöge dieser Preise ist die Stellung eines Theils der im Allgemeinen bescheiden besoldeten und stark angestrengten Lehrer eine glänzende.

Ein bestimmter Bildungsgang für die Lehrer besteht nicht, ebenso wenig Lehrerprüfungen. Die früher für die meisten besseren Schulen gültige Vorschrift, daß die Lehrer Geistliche sein mußten, ist jetzt fast für alle aufgehoben, aber Geistliche werden immer noch bevorzugt. Die bei den Privatschulen selbstverständliche Unabhängigkeit des Vorstands der Schule ist bei vielen Stiftungsschulen in ähnlichem Grade vorhanden, so daß er die Lehrer nach seinem Ermessen auswählen und ganz seinen Auffassungen dienstbar machen kann. Wenn hierdurch hervorragenden Männern die Möglichkeit gegeben wird, eine Anstalt auf eine ungewöhnliche Höhe zu heben, so macht die Einrichtung andererseits schlechte Rektoren um so gefährlicher.

Hinsichtlich der inneren Organisation standen die Stiftungsschulen vor zwanzig Jahren noch völlig auf dem Standpunkt des 16. Jahrhunderts. „Die Aufklärung war, wie an dem ganzen Volk, so auch an seinen Schulen fast spurlos vorübergegangen; auch im Aeußerlichen war das Mittelalter noch erhalten, in der klerikalen Tracht, dem einen Schulraum, in welchem alle Klassen gleichzeitig neben einander von den verschiedenen Lehrern, den alten Lokaten, unterrichtet wurden u. s. f. Religion und klassische Literatur, letztere mit der alten Absicht der Imitation, besonders in lateinischen Versen, waren die Gegenstände des Unterrichts“ [196]). Jetzt hat der Druck der öffentlichen Meinung und die Konkurrenz der Privat- und Vereinsanstalten die Stiftungsschulen zu Reformen veranlaßt. Sie haben den mathematischen Unterricht erweitert, Unterricht in den modernen Sprachen und Naturwissenschaften in den Lehrplan aufgenommen, und viele haben Realabtheilungen eingerichtet. Doch sind es hauptsächlich die Privat- und Vereinsschulen, welche die modernen Fächer pflegen; viele derselben sind reine Real- oder Bürgerschulen.

Im Allgemeinen stehen die Unterrichtsleistungen der höheren Schulen hinter denen der deutschen Anstalten weit zurück. Diejenigen, von welchen die Schüler auf die Universität übertreten, bringen dieselben nur so weit wie in Deutschland die Sekunda, und mit höchstens 24 Lehrstunden in der Woche ist auch nicht mehr zu erreichen. Um so stolzer sind die Engländer auf die erzieherischen Leistungen ihrer Schulen. Sie erzielen dieselben durch den Verkehr, in welchen namentlich in den Pensionaten die Lehrer mit den Schülern und die älteren Schüler mit den jüngeren treten, und durch die Spiele und körperlichen Uebungen, welche in den Anstalten gepflegt werden, und durch welche nicht nur die physische Kraft und Leistungsfähigkeit, sondern auch Muth, Besonnenheit, Ehrgefühl und Rechtssinn entwickelt werden [197]).

Einigen Ersatz für die fehlende Aufsicht über die Schulen bieten in neuerer Zeit gewisse Prüfungen. Die Prüfungen, von deren Erstehung seit den fünfziger Jahren der Eintritt in den indischen und in den englischen Civilstaatsdienst und in die Militärbildungsanstalten [198]) abhängig ist, haben wenigstens die Möglichkeit eines Vergleichs der Leistungen

196) Paulsen, Geschichte des gelehrten Unterrichts S. 715.

197) Der Herzog oon Wellington soll auf dem Spielplatz in Eton geäußert haben: Hier ist der Sieg von Waterloo erfochten worden.

198) Das Militärbildungswesen wurde 1856

der Schulen geliefert, auf welchen die Aspiranten unterrichtet worden sind. Für die Anstalten, welche Schüler auf die Universität vorbereiten, haben die von den Universitäten eingeführten Immatrikulationsprüfungen ein Lehrziel fixirt [199]). Endlich haben seit dem Ende der fünfziger Jahre die Universitäten und ebenso ein Verein von Lehrern Prüfungen organisirt, denen sich beide Geschlechter vor vollendetem 16. und vor vollendetem 18. Lebensjahre unterwerfen können, und auf Grund deren Zeugnisse über den Besitz der nachgewiesenen Kenntnisse ertheilt werden; viele Anstalten machen ihren Schülern die Betheiligung an diesen Prüfungen zur Pflicht, wodurch die Gleichheit der Anstalten angebahnt und eine den Anforderungen hervorragender Sachverständiger entsprechende Einrichtung des Unterrichts erzielt wird [200]).

3. Die Universitäten.

§ 51. Die aus dem 13. Jahrhundert stammenden Universitäten in Oxford und Cambridge, auf welche sich gegen 6000 Studenten ziemlich gleichheitlich vertheilen, bieten ein von den deutschen Hochschulen weit abweichendes Bild. Der Grund der Verschiedenheit liegt in der völligen Unabhängigkeit der Anstalten vom Staate und in der Ausbildung der aus den alten Bursen erwachsenen Colleges, die die Universitäten selbst völlig überwuchert haben.

Die Colleges, deren es in Oxford 24 und in Cambridge 19 [201]) gibt, und die größtentheils im 14. und 15., zum Theil aber erst im laufenden Jahrhundert durch Stiftungen gegründet wurden, sind Konvikte von Lehrern und jetzigen und ehemaligen Studirenden. Sie besitzen neben großartigen Gebäuden bedeutendes rentirendes Vermögen, dessen jährliche Zinsen bei einigen über 20,000, bei vielen zwischen 3000 und 6000 £ betragen. Die Jahresrenten sämmtlicher Colleges beliefen sich vor zehn Jahren in Oxford auf 307,000, in Cambridge auf 264,000 und sind seitdem wahrscheinlich erheblich gestiegen. Die vom Staat und der Universität ganz unabhängige Leitung der Colleges führen ihre Fellows (Uebersetzung von socii), deren die kleinsten Korporationen 8, die größten 60 haben. Die Fellows rekrutiren sich durch Kooptation, welche sich bis zu den 1854 begonnenen Universitätsreformen nach Maßgabe der Stiftungsbestimmungen auf Abkömmlinge gewisser Schulen, Familien, Städte u. s. w. zu richten hatte, die graduirt und in der Regel auch ordinirt sein mußten. Jetzt fallen die Fellowships denjenigen zu, welche die Prüfungen für die Universitätsgrade am besten bestehen. Die Fellows beziehen aus dem Vermögen des College Jahresrenten von durchschnittlich 200, höchstens 300 £, die sie verzehren können, wo und wie sie wollen. Wenn sie sich an der Verfolgung der Aufgaben ihres College betheiligen, was ungefähr die Hälfte thut, haben sie Anspruch auf freie Station daselbst und zum Theil auf noch weitere Geldbezüge, beides für so lange als sie den fraglichen Funktionen obliegen. Die Uebrigen beziehen ihre Rente bis zur Erlangung eines dieselbe übersteigenden festen Einkommens, aber höchstens sieben Jahre lang [202]). Die Vertretung der Korporation nach außen kommt

reorganisirt. Die Aufnahme in die Militärakademieen in Woolwich und Sandhurst und in die Marineschule in Portsmouth findet zwischen dem 16. und 20. Lebensjahr durch Konkursprüfungen statt. Auch das 1853 eingerichtete Examen für den indischen Civilstaatsdienst ist eine Konkursprüfung.

199) Die Prüfungen sind aber nicht Voraussetzung der Immatrikulation bei der Universität, sondern befreien nur von dem ersten dort abzulegenden Examen.

200) Middle-class oder Local Examinations, vom College of Preceptors 1854, von Oxford 1857, von den andern Universitäten bald nachher eingeführt. Die Unioersitäten wählen die Examinatoren aus ihren Fellows, die Kosten werden durch die Prüflinge oder die Schulen, welchen sie angehören, bestritten. Im J. 1883 prüfte Oxford 1845 Knaben und Mädchen, Cambridge über 4500 Knaben und über 3000 Mädchen. Die Universitäten und der genannte Lehrerverein ordnen auch auf Verlangen der Schulen Kommissäre ab, welche durch Prüfung der Schüler aller oder der obersten Klassen die ganze Anstalt kontrolliren.

201) In die Zahlen sind die sog. Halls eingerechnet.

202) Diese Zeitgrenze wurde 1882 eingeführt und gleichzeitig die bis dahin den Fellows obliegende Pflicht zum Cölibat aufgehoben.

dem von den Fellows aus ihrer Mitte auf Lebenszeit gewählten Vorstande zu, der außer freier Wohnung einen Jahresgehalt von 600—3000 £ erhält.

Die Studirenden, deren die kleineren Colleges etwa 30, die größeren über 300 aufnehmen, erhalten daselbst gegen Bezahlung Wohnung, Kost, Unterricht und Aufsicht. Zur Ertheilung des Unterrichts an die Pensionäre, zur Leitung ihres Privatfleißes und zu ihrer moralischen Beeinflussung und Ueberwachung hält jedes College einige Tutors (die größten bis 20), die gewöhnlich seinen Fellows entnommen, aber für den Dienst vom College besonders honorirt werden. Von ihnen erhalten die Studirenden täglich durchschnittlich zwei Stunden obligatorischen Unterricht, der in konversatorischer Form, etwa wie in den oberen Klassen eines deutschen Gymnasiums ertheilt wird, und dessen Inhalt sich durch die unten erörterten Prüfungseinrichtungen bestimmt. Die übrige Zeit ist für häuslichen Fleiß, Privatunterricht, Spiele, körperliche Uebungen und geselligen Verkehr verfügbar. In neuerer Zeit haben verschiedene Colleges Kartelle unter einander geschlossen, kraft deren die Zöglinge eines jeden den Unterricht der Tutoren der anderen besuchen dürfen. Wenn dies den Nachtheil hat, daß der Unterricht vortragsartiger wird, so gewinnen andrerseits die Tutoren die Möglichkeit sich auf wenige Fächer zu beschränken, was zur Verbesserung ihres Unterrichts und zur Beschränkung des Privatunterrichts führen kann, den gegenwärtig die große Mehrzahl der Studirenden gegen hohes Honorar neben dem College und Universitätsunterricht nimmt.

Da die Universitäten von den Söhnen der ersten Familien des Landes besucht werden, die sich zum Theil mehr dem Vergnügen als dem Studium widmen, herrscht in den Colleges ein luxuriöser Ton. Die sparsamsten Studirenden brauchen während der 26 Wochen des Universitätsjahrs 150 £, wer weniger vorsichtig ist 200 £, Viele das Vier- und Fünffache. Ein Theil der Ausgaben wird allerdings durch Stipendien und Preise gedeckt, die theils von den Colleges und der Universität, theils aus anderen Stiftungen verliehen werden; ungefähr ein Drittel der Studirenden befindet sich im Besitze von solchen Bezügen im Durchschnittsbetrage von 60 £ jährlich. Da aber bei der Vergebung auf Bedürftigkeit keine Rücksicht genommen wird, sondern nur theils auf die Plätze in den für die Bewerber veranstalteten Prüfungen, theils nach Maßgabe der Stiftungsbestimmungen auf die Herkunft von gewissen Familien, Schulen, Orten u. s. w., so gewährt die Einrichtung armen Studirenden nur zufällig Erleichterung und dieselben sind daher im Allgemeinen von den Colleges ausgeschlossen. Bis in die jüngste Zeit folgte hieraus der Ausschluß von der Universität, da diese nur Angehörige von Colleges immatrikulirte. Seit 1874 lassen aber beide Universitäten auch Studirende zu, die keinem College angehören. Dieselben werden von Universitätsbediensteten angeleitet und beaufsichtigt und gegen Bezahlung zum Unterricht der Collegetutoren zugelassen. Obgleich ein Studirender in dieser Weise mit 50 £ jährlich auskommen kann, machen doch nur ungefähr 10% der Studirenden von der Einrichtung Gebrauch.

Die Universitäten unterstehen so wenig wie die Colleges einer Staatsaufsicht, sondern werden lediglich von ihren selbstbestellten Organen nach ihren Statuten regiert. Das oberste Haupt ist der auf Lebenszeit gewählte Kanzler, in der Regel irgend eine hohe Person, die ähnlich wie an einigen deutschen Universitäten der Landesherr nur nominell die Korporation leitet. Wirklicher erster Vorstand ist der Vicekanzler, der aus den Collegevorstehern je auf ein Jahr gewählt wird. Er leitet den Verwaltungsausschuß (Hebdomadal Council in Oxford), Council of the Senate in Cambridge), der aus etwa 20 Universitätsbeamten, Collegevorstehern, Professoren und Graduirten der Universität besteht, die auf sechs Jahre gewählt werden. Die Gesammtheit der am Universitätssitz wohnenden Inhaber höherer Universitätsgrade (Magistri Artium, Doctores etc.), in Oxford Congregation, in Cambridge Electoral Roll genannt, wählen den Kanzler, Vicekanzler und Verwaltungsausschuß und beschließen über die wichtigeren Angelegenheiten. Einige Rechte (darunter die Wahl des Universitätsvertreters im Parlament) sind endlich der Gesammtheit der höher Graduirten jeder Universität, wo immer sie wohnen, vorbehalten (Convacation in Oxford, Senate in Cambridge).

Die Professuren, deren es mit Einschluß der bloßen Reader- und Lecturerstellen an jeder Universität gegen 50 gibt, beruhen auf einzelnen Stiftungen und werden nach Maßgabe der Stiftungsbestimmungen durch die mannigfaltigsten Personen und zum Theil nur für eine bestimmte Zahl von Jahren vergeben. Während für einzelne Fächer eine Ueberzahl von Stiftungen vorhanden ist, sind andere unvertreten, und die Dotation der Mehrzahl der Stellen reicht zum Unterhalt einer Familie nicht aus. Ebenso sind die Universitätsinstitute zum Theil ungenügend dotirt. Die Gesammtrente von Oxford beträgt nur 30,000, die von Cambridge 24,000 £, also noch nicht ganz 10% der Rente ihrer Colleges. Den geringen Mitteln entsprechen geringe Leistungen. Von den hervorragenden Gelehrten Englands haben nur wenige den Universitäten angehört; Carlyle, Tyndall, Faraday, Darwin, J. St. Mill u. A. m. waren nicht Professoren. Manche Professoren wohnen nicht einmal am Universitätsorte. Bis in die neuste Zeit haben sich die meisten auf einige Vorträge jährlich beschränkt; jetzt hält die Mehrzahl während eines oder zwei der drei Abschnitte (terms), in welche das Universitätsjahr zerfällt, eine wöchentlich zwei- bis dreistündige Vorlesung. Gut besucht sind aber in der Regel nur einige naturwissenschaftliche Vorlesungen, und im Wesentlichen trifft auch jetzt noch die bei einer Parlamentsenquete von einem Zeugen gemachte Angabe zu, daß die Aufhebung des Unterrichts der Professoren die Zustände in Oxford und Cambridge kaum ändern würde. Der Grund der geringen Bedeutung des Professorenunterrichts ist der, daß für die höhere allgemeine Bildung die Colleges sorgen, während die wissenschaftliche Fachbildung den Hochschulen durch besondere Einrichtungen abgenommen worden ist.

In Folge dieser Gestaltung liegt die Hauptbedeutung der Universitäten (abgesehen von den Colleges) jetzt in ihrer Eigenschaft als Prüfungsbehörden.

Die Studirenden suchen durch ihren gewöhnlich dreijährigen Universitätsbesuch den Grad eines Bachelor of Arts (B. A.) zu erreichen, zu dessen Erlangung in jedem der drei Studienjahre Prüfungen zu bestehen sind, die der Studirende nach seiner Wahl durch die Bearbeitung schwierigerer oder leichterer Aufgaben ablegen kann, um je nach dem den Grad „mit Ehren“ (als classman) oder als gewöhnlichen (als passman) zu erhalten. Die Kandidaten, von denen viele auf die Universität nur die Kenntnisse eines Tertianers mitbringen, haben zur Erlangung des gewöhnlichen Grads, mit welchem sich ungefähr die Hälfte der überhaupt zum Ziel Gelangenden begnügt, ein Maß von Wissen nachzuweisen wie es im deutschen Maturitätsexamen gefordert wird, während der Ehrengrad Kenntnisse voraussetzt, wie sie in einer deutschen Staatsdienstprüfung verlangt werden. Die Bewerber um den Ehrengrad werden auf Grund der Prüfung locirt, und die Erlangung eines guten Platzes gereicht zu lebenslänglichem Ruhme. Prüfungsgegenstände waren bis in die fünfziger Jahre für alle Kandidaten die alten Sprachen, Mathematik und Religionslehre; in den klassischen Fächern wurde wie zur Zeit der alten Humanisten alles Gewicht auf die Fähigkeit gelegt sich in Prosa und Versen elegant auszudrücken, während philologische, geschichtliche oder philosophische Kenntnisse nicht in Betracht kamen. Inzwischen sind aber allmälig einerseits der modernen Philologie und andrerseits dem praktisch verwerthbaren Wissen große Koncessionen gemacht worden, und der Unterricht hat in Folge dessen solche Veränderungen erfahren, daß die Studirenden in der Lage sind, das Fachstudium auf der Universität wenigstens zu beginnen. Es sind jetzt nur noch die zwei ersten Prüfungen von allen Kandidaten in Lateinisch, Griechisch, Mathematik und Religion abzulegen, während sie bei der dritten (in Cambridge die Bewerber um den Ehrengrad sogar schon bei der

zweiten) zwischen einer ganzen Reihe von Fächern die Wahl haben. Beipielsweise haben in Oxford die Bewerber um den Ehrengrad die Wahl zwischen literae humaniores, scientiae mathematicae et physicae, scientia naturalis, jurisprudentia, historia moderna und sacra theologia[203]).

Der B. A. kann den Grad als Master of Arts (M. A.) nach Ablauf einer bestimmten Zeit durch die bloße Erlegung einer Gebühr erwerben. Außerdem ertheilen die Universitäten auf Grund besondrer Prüfungen den Bachelor- und Doktorgrad in den übrigen Fakultäten; doch ist die Nachfrage danach sehr gering[204]).

Seit zehn Jahren bestehen bei beiden Universitäten je zwei Colleges für Mädchen, die ganz wie die alten Colleges organisirt sind. Die Schülerinnen haben männliche und weibliche Tutoren, sind auch von einigen Professoren zu ihren Vorlesungen zugelassen und betheiligen sich an den Universitätsprüfungen. Sie werden auf Grund derselben mit den Studenten locirt, erhalten aber keinen Grad.

Die 1832 in Durham vom dortigen Bischof und Domkapital gegründete Universität ist ganz nach dem Vorbilde der bisher geschilderten organisirt, bezweckt aber vorzugsweise die Ausbildung von Theologen und hat nur gegen 400 Studirende.

§ 52. Bis zum Jahre 1854 setzte die Immatrikulation und Promotion in Oxford und Cambridge die Zugehörigkeit zur Staatskirche voraus; die Erlangung von Fellowships und Universitätsämtern war sogar bis 1871 an diese Bedingung gebunden. Dies veranlaßte die Dissenters im Jahre 1827 in London eine den Angehörigen aller Bekenntnisse offenstehende wissenschaftliche Unterrichtsanstalt zu gründen, das University College, das in eine philosophische (arts) eine naturwissenschaftliche und eine medizinische Fakultät zerfällt. Die Anstalt, welche kein Internat besitzt, vermag ihren etwa 50 Lehrern keinen Gehalt zu geben, so daß dieselben auf die Honorare der Studirenden angewiesen sind und die wenig lukrativen Stellen meist nur kurze Zeit behalten. Sie wird jetzt von ungefähr 1200 Studirenden besucht, wobei die Schüler des mit der Anstalt verbundenen Gymnasiums nicht mitgezählt sind.

Die Hochkirche stellte der Anstalt 1831 das ähnlich organisirte Kings College in London gegenüber, das in eine philosophische, naturwissenschaftliche, medizinische und theologische Fakultät zerfällt. Das Institut ist viel reicher als das vorher erwähnte und hat einen weiteren Vorsprung dadurch, daß seine Lehrer und Schüler in den Grundanschauungen einig sind, während die Angehörigen das University College nur in einer Negation übereinstimmen. Die hochkirchliche Anstalt besitzt ungefähr 60 Lehrer und 1000 Studirende und ist wie die vorher erwähnte mit einem Gymnasium verbunden.

Da die Regierung den genannten Colleges das Recht der Gradertheilung nicht geben wollte, gründete sie 1836 zur Aushülfe London University, die aus einem sich selbst ergänzenden Senat von 36 Mitgliedern besteht, dem wie den alten Universitäten ein selbstgewählter Kanzler und Vicekanzler vorgesetzt ist. Dem von der London University organisirten Prüfungen können sich die Studirenden der beiden Londoner Colleges und jeder Andre, neuerdings auch Mädchen nach Vollendung des 16. Lebensjahrs unterziehen. Die Prüfungen zerfallen wie in Oxford und Cambridge in drei in verschiedenen Jahren zu absolvirende Theile, erfordern aber bessere Kenntnisse als dort zur Erlangung des gewöhnlichen Grads verlangt werden. Da schon für die zweite Prüfung ein specielles

203) Von den 283 Studirenden, welche 1877 in Oxford mit Ehren zu B.A. promovirt wurden, hatten sich 94 in den alten Sprachen, 61 in neuerer Geschichte, 37 in Theologie, ebensoviele in Jurisprudenz, 31 in Naturwissenschaften und 23 in Mathematik prüfen lassen. Während in Oxford hauptsächlich die klassischen Studien gepflegt werden, widmen sich die Studirenden in Cambridge überwiegend der Mathematik.

204) Von den Aerzten promoviren noch nicht 2% an den Universitäten.

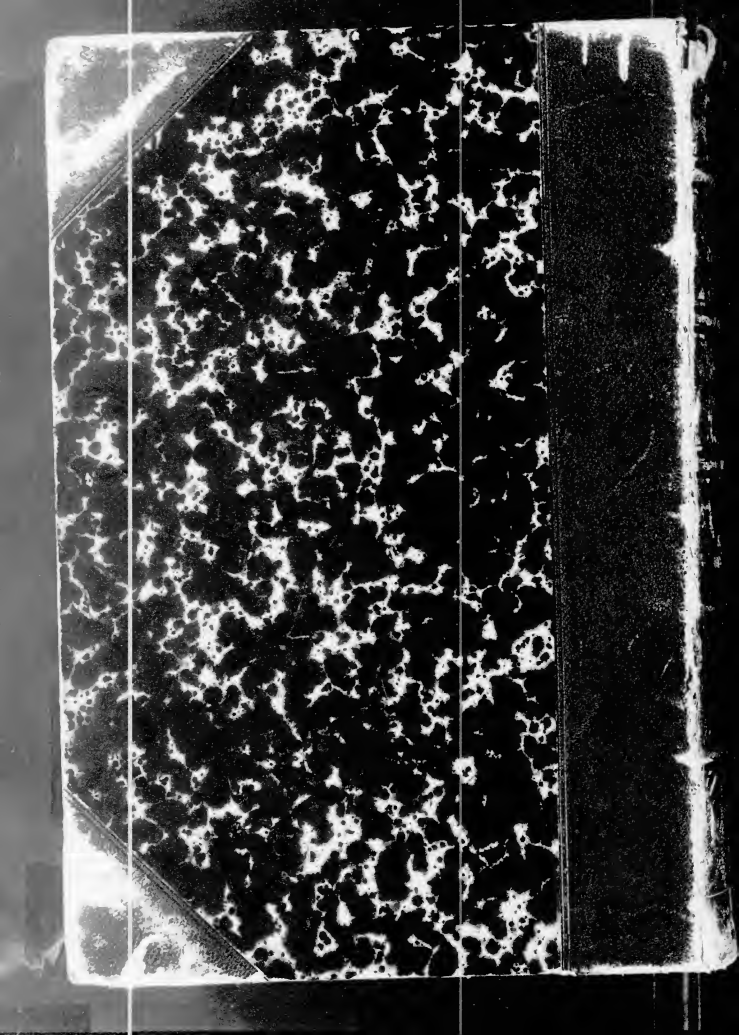
Fach gewählt werden kann, können die Kandidaten die klassischen Studien schon mit dem 16. Lebensjahr abschließen.

Die Londoner Colleges sind inzwischen in vielen großen Städten nachgebildet worden. Doch verfolgen die meisten Anstalten mehr die Zwecke von polytechnischen Schulen und sind häufig zugleich Realschulen. Wegen ihrer Jugend fehlt es ihnen meist an Mitteln, und es ist deßhalb schon öfter der Vorschlag gemacht worden den alten Universitäten einen Theil ihres für die öffentliche Bildung allzu geringe Früchte tragenden Vermögens abzunehmen und den neuen, weiteren Kreisen dienenden Anstalten zu geben. Die bedeutendste der neuen Anstalten ist das 1851 in Manchester gegründete Owens' College, das 1880 die Erweiterung zur Victoria University erlangte, die männlichen und weiblichen Studirenden der Anstalt Grade ertheilen kann.

§ 53. Die durch die vorstehende Schilderung des Universitätswesens nahgelegte Frage, wo die Theologen, Mediziner und Juristen ihre Fachbildung erhalten, beantwortet sich wie folgt. Für die Theologen unterhalten die Bischöfe Seminare; der Eintritt in dieselben ist durch Absolvirung der Universität nicht bedingt. Für die Mediziner werden, abgesehen von der durch die neueren Colleges für sie getroffenen Fürsorge, in Verbindung mit einer Reihe von Krankenhäusern durch Stiftungen und Aktiengesellschaften Bildungsanstalten unterhalten, die nicht nur klinischen, sondern auch ausgedehnten theoretischen Unterricht ertheilen und zum Theil so reich besetzt und ausgestattet sind, wie die besten deutschen medizinischen und naturwissenschaftlichen Fakultäten. Der Jurist endlich holt sich seine Fachbildung, nachdem er eine Universität besucht hat, oder auch ohne dies gethan zu haben, bei einer der vier Londoner Advokatengesellschaften (Inns of Court, nämlich Inner und Middle Temple, Gray's und Lincoln's Inn). Er tritt bei einer derselben als Aspirant ein und sucht sich durch Privatstudien und indem er bei einem Mitglied der Gesellschaft in die Lehre tritt, die nothwendigen Kenntnisse zu erwerben. Gewöhnlich nach drei Jahren besteht er das von der Gesellschaft abgehaltene Examen und wird von ihr als Mitglied (barrister) aufgenommen. Aus den Advokaten entnimmt der Staat seine Richter. Ueber die Mangelhaftigkeit der Einrichtung besteht nur eine Stimme. Der social tiefer stehende Anwalt und Notar (solicitor, attorney) macht eine in der Regel fünfjährige praktische Lehrzeit durch und legt sodann eine von der Anwaltskorporation geleitete Prüfung ab[205]).

205) Vgl. Zimmermann, Die Justizreform in England (1877) S. 23.


COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARIES
0048526339



END OF TITLE